Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 6 december 2012 [1]

Mål C-254/11

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége
mot
Oskar Shomodi

begäran om förhandsavgörande från Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungern)

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Lokal gränstrafik vid unionens yttre gränser — Förordning (EG) nr 1931/2006 — Artikel 5 — Gränsboende — Beräkning av den längsta tillåtna varaktighet för oavbruten vistelse — Bilateral överenskommelse — Längsta tillåtna varaktigheten för en oavbruten vistelse har fastställts till högst tre månader under en sexmånadersperiod — Respekt för privatlivet — Artikel 7 i stadgan — Artikel 8 i Europakonventionen — Frihet att passera gränsen — Legitima skäl — Förebyggande av och sanktioner för missbruk — Välbalanserad avvägning”

1. Domstolen har för första gången ombetts att tolka Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1931/2006 av den 20 december 2006 om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av bestämmelserna i Schengenkonventionen. [2]

2. Ordningen för lokal gränstrafik, som utgör ett undantag från de allmänna bestämmelserna för gränskontroll av personers passage av de yttre landgränserna, eftersträvar allmänt att reglera situationen för de personer som lever i gränsområdena, vilka ofta uppfattar statsgränsdragningen som en artificiell omständighet som skadar, eller åtminstone utgör ett praktiskt hinder för dem att utveckla ett socialt liv i samtliga aspekter. Detta gäller särskilt personer som har påverkats av att gränser flyttats relativt ofta under det föregående århundradet.

3. *Ratio legis* för dessa särskilda bestämmelser, som har det särdraget att de till medlemsstaterna delegerar uppgiften att med berörda tredjeländer ingå bilaterala överenskommelser för genomförande av den ordning som de föreskriver, kommer att leda mig att föreslå att den hänskjutande domstolen ska fastställa att en ordning för lokal gränstrafik, såsom den i målet vid den nationella domstolen, inte har stöd i bestämmelserna i artikel 5 i förordning nr 1931/2006, med hänsyn till hur förordningen är uppbyggd, samt till de skyldigheter som följer av bland annat Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, [3] Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 [4], även om den tolkas tillsammans med artikel 20 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990. [5]

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 405, s. 1, rättelse EUT L 29, 2007, s. 3. Se angående denna förordning Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, tredje upplagan, Oxford EU Law Library, 2011, s. 210 och följande sidor; Beaudu, G., ”La politique européenne des visas de court séjour”, *Cultures & Conflits*, publicerad den 29 september 2003, konsulterad den 4 november 2012, http://conflits.revues.org/909.

3 — Nedan kallad stadgan.

4 — Nedan kallad Europakonventionen.

5 — EGT L 239, 2000, s. 19, nedan kallat KOTS.

I – Tillämpliga bestämmelser

4. Förevarande mål avser specifika rättsliga bestämmelser. Dessa bestämmelser består i huvudsak av en internationell rättsakt, nämligen överenskommelsen om lokal gränstrafik, undertecknad den 18 september 2007 i Oujgorod (Ukraina) mellan den ungerska regeringen och Ukrainas ministerråd,[6] och en unionsrättslig sekundärrättsakt, förordning nr 1931/2006, varav den första antagits genom ”tillstånd” av den andra. Endast de mest relevanta bestämmelserna i nämnda bilaterala överenskommelse och nämnda förordning återges nedan, även om de är en del av en mer allmän rättslig ram, vilken bland annat utgörs av Schengenregelverket[7], kodexen om Schengengränserna[8] och viseringskodexen[9].

A – *Internationell rätt: Den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen*

5. I artikel 1.1 och 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen föreskrivs följande:

”1. Personer som i minst tre år har varit fast bosatta i ett av de gränsområden som anges i bilaga I till överenskommelsen och som innehar tillstånd för lokal gränstrafik enligt artikel 2 kan resa in i och uppehålla sig i den andra avtalsslutande partens gränsområde utan ytterligare tillstånd.

…

5. Tillståndet i artikel 2 ger rätt till flera inresor och en oavbruten vistelse i den andra avtalsslutande partens gränsområde i högst tre månader, inom en sexmånadersperiod, i synnerhet när tillståndet har utfärdats på sociala eller kulturella grunder, på grund av familjeanknytning eller på dokumenterade ekonomiska grunder vilka enligt den nationella lagstiftningen inte ska betraktas som yrkesverksamhet. En gränsboende som har rest in i den andra avtalsslutande partens gränsområde med stöd av tillstånd får inte vistas utanför detta gränsområde.

…”

B – *Unionsrätten: Förordning nr 1931/2006*

6. I skälen 2–4, 9 och 13 i förordning nr 1931/2006 anges följande:

”2. Det ligger i den utvidgade gemenskapens intresse att gränserna mot grannländerna inte utgör hinder för handel, socialt och kulturellt utbyte eller regionalt samarbete. En effektiv ordning för lokal gränstrafik bör därför skapas.

6 — Nedan kallad ”den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen”. Överenskommelse genomförd genom 2007 års lag nr CLIII om genomförande av överenskommelsen mellan den ungerska regeringen och Ukrainas ministerråd om regleringen av lokal gränstrafik (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — Avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknat i Schengen den 14 juni 1985, såsom KOTS utgör, sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft (se bilaga om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, vilket fogats till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen genom Amsterdamfördraget), en del av Schengenregelverket, vilket ska tillämpas på Ungern med stöd av artikel 2 i protokoll nr 19 om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar. Schengenregelverket har tillämpats på Ungern sedan den 21 december 2007. Se artikel 1 i rådets beslut 2007/801/EG av den 6 december 2007 om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien (EUT L 323, s. 34).

8 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1).

9 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) (EUT L 243, 2009, s. 1).

3. Ordningen för lokal gränstrafik utgör ett undantag från de allmänna bestämmelser för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser som fastställs i [kodexen om Schengengränserna].

4. Gemenskapen bör införa kriterier och villkor som ska uppfyllas i samband med att man underlättar för gränsboende att passera en yttre landgräns enligt ordningen för lokal gränstrafik. Sådana kriterier och villkor bör bygga på en avvägning av å ena sidan intresset av att underlätta gränspassage för gränsboende med ärliga avsikter som har legitima skäl att ofta passera en yttre landgräns, och å andra sidan behovet av att förebygga olaglig invandring och potentiella hot mot säkerheten orsakade av olaglig verksamhet.

…

9. Vid tillämpningen av ordningen för lokal gränstrafik bör medlemsstaterna i förekommande fall få behålla eller ingå bilaterala överenskommelser med angränsande tredjeländer, förutsatt att överenskommelserna följer bestämmelserna i denna förordning.

…

13. Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och friheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan].”

7. Artikel 2 a och 2 b i förordning nr 1931/2006 har följande lydelse:

”Denna förordning ska inte påverka bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och i nationell lagstiftning om tredjelandsmedborgare angående

a) vistelser under längre tid,

b) tillträde till och utövande av ekonomisk verksamhet.”

8. I artikel 5 i förordning nr 1931/2006, som har rubriken ”Varaktighet för vistelsen i gränsområdet”, föreskrivs följande:

”I de bilaterala överenskommelser som avses i artikel 13 ska den längsta tillåtna varaktigheten anges för varje oavbruten vistelse enligt ordningen för lokal gränstrafik, vilken inte får överstiga tre månader.”

9. Medlemsstaternas ingående av sådana bilaterala överenskommelser med angränsande tredjeländer som avses i artikel 5 i förordning nr 1931/2006 regleras i artikel 13 i nämnda förordning, vilken har följande lydelse:

”1. För att genomföra ordningen för lokal gränstrafik ska medlemsstaterna få ingå bilaterala överenskommelser med angränsande tredjeländer i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.

Medlemsstaterna får även behålla befintliga bilaterala överenskommelser med angränsande tredjeländer om lokal gränstrafik. I den mån sådana överenskommelser är oförenliga med denna förordning, ska de berörda medlemsstaterna ändra överenskommelserna så att de blir förenliga med förordningen.

2. De berörda medlemsstaterna ska, innan de ingår eller ändrar några bilaterala överenskommelser om lokal gränstrafik med angränsande tredjeländer, rådfråga kommissionen om huruvida överenskommelsen är förenlig med denna förordning.

Om kommissionen anser att överenskommelsen är oförenlig med denna förordning ska den underrätta den berörda medlemsstaten.

Medlemsstaten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att inom rimlig tid ändra överenskommelsen så att den blir förenlig med förordningen.

3. Om gemenskapen eller den berörda medlemsstaten inte har ingått ett allmänt avtal om återtagande med tredjeland, ska de bilaterala överenskommelserna om lokal gränstrafik med detta tredjeland inbegripa bestämmelser för att underlätta återtagandet av personer som befunnits missbruka den ordning för lokal gränstrafik som fastställs i denna förordning."

10. Artikel 14 i förordning (EG) nr 1931/2006 har följande lydelse:

"I de bilaterala överenskommelser som avses i artikel 13 ska medlemsstaterna se till att tredjeländer behandlar både personer som åtnjuter fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen och tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta i gränsområdet i den berörda medlemsstaten på ett sätt som åtminstone är jämförbart med behandlingen av gränsboende i det berörda tredjelandet."

11. Genom artikel 20 i förordning nr 1931/2006 ändrades för övrigt artikel 136.3 i KOTS. I nämnda artikel 136, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

"1. En avtalsslutande part som avser att inleda förhandlingar med tredje land om gränskontrollerna ska i god tid underrätta de övriga avtalsslutande parterna om detta.

2. Om inte annat följer av den rätt som medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna har att gemensamt träffa sådana avtal, får inte någon part utan föregående medgivande av övriga avtalsslutande parter träffa avtal med ett eller flera tredje länder om förenkling eller avskaffande av gränskontrollerna.

3. Punkt 2 ska inte tillämpas på bilaterala överenskommelser om lokal gränstrafik som avses i artikel 13 i [förordning nr 1931/2006]."

C – Den ungerska rätten

12. I artikel 40.1 i 2007 års lag nr II om tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [10]) föreskrivs följande:

"Med stöd av kodexen om Schengengränserna ska behörig gränsmyndighet neka inresa på nationellt territorium för tredjelandsmedborgare som avser att vistas i området under en period som inte överstiger tre månader och, efter att ha beaktat deras intressen, skicka tillbaka dem ..."

II – Bakgrund till målet vid den hänskjutande domstolen

13. Oskar Shomodi [11] är en ukrainsk medborgare som innehar tillstånd för lokal gränstrafik. Tillståndet har utfärdats i enlighet med förordning nr 1931/2006 och är giltigt. Den 2 februari 2010 befann sig Oskar Shomodi vid gränsstationen i Záhony (Ungern) för att resa in i det gränsområde inom det ungerska territoriet som fastställts med tillämpning av nämnda förordning.

10 — Nedan kallad 2007 års lag nr II.

11 — Nedan kallad motparten i målet vid den hänskjutande domstolen.

14. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (departementsdirektoratet för polisen i Szabolcs-Szatmár-Bereg, gränspolisstationen i Záhony) [12] nekade honom emellertid att resa in i det ungerska territoriet enligt ordningen om lokal gränstrafik, med stöd av artikel 40.1 i 2007 års lag nr II. Gränspolisen hade nämligen, mot bakgrund av uppgifterna i gränsregistret, konstaterat att motparten i målet vid den hänskjutande domstolen, under perioden från den 3 september 2009 till den 2 februari 2010 hade vistats 105 dagar i Ungern inbegripet flera in- och utresor, och således överskridit de tillåtna 93 dagarna.

15. Konsuln på Ukrainas generalkonsulat i Nyiregyháza (Ungern) och motparten i målet vid den hänskjutande domstolen överklagade detta beslut till Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (regional domstol i Szabolcs-Szatmár-Bereg, Ungern) och gjorde gällande att det innebar ett åsidosättande av artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen.

16. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság biföll talan då den funnit att artikel 1.5 i den av Ungerna ingångna bilaterala överenskommelsen, mot bakgrund av unionsrätten skulle förstås så, att innehavaren av ett tillstånd för lokal gränstrafik har rätt till dels ett obegränsat antal in- och utresor till Ungern, dels en oavbruten vistelse där på högst tre månader under en sexmånadersperiod. Den ansåg således att innehavaren av ett tillstånd för lokal gränstrafik hade rätt till ett obegränsat antal inresor och att tidsgränsen på tre månader endast avsåg oavbruten vistelse. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság fann även att varken kodexen om Schengengränserna eller bestämmelserna i 2007 års lag nr II var tillämpliga på lokal gränstrafik.

17. Klaganden i målet vid den hänskjutande domstolen överklagade Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bírósags avgörande till Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága och gjorde gällande att den regionala domstolens tolkning av artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen stod i strid med artikel 20.1 i KOTS, skäl 3 i kodexen om Schengengränserna och med artiklarna 2 a och 5 i förordning nr 1931/2006. Klaganden gjorde gällande att sådan oavbruten vistelse som avses i denna bestämmelse i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen ska förstås så, att tillståndet för lokal gränstrafik är giltigt under en varaktighet på högst tre månader, där varje månad omfattar 31 dagar, det vill säga totalt 93 dagar under en period på sex månader räknat från den första inresan.

III – Tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

18. Det är mot denna bakgrund som Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Ska artikel 5 i [förordning nr 1931/2006], i vilken den längsta tillåtna varaktigheten för en oavbruten vistelse inte får överstiga tre månader – mot bakgrund av bland annat artiklarna 2 a och 3.3 i nämnda förordning – tolkas så att förordningen möjliggör för flera in- och utresor och en oavbruten vistelse på högst tre månader med stöd av bilaterala överenskommelser mellan medlemsstaterna och angränsande tredjeländer enligt artikel 13 i nämnda förordning, på så sätt att gränsboende som innehar tillstånd för lokal gränstrafik kan bryta den oavbrutna vistelsen före utgången av tremånadersfristen, för att därefter, efter att på nytt ha passerat gränsen, ha rätt till en ny oavbruten vistelse på tre månader?

2. Kan, för det fall den första frågan ska besvaras jakande, en oavbruten vistelse i den mening som avses i artikel 5 i förordningen om lokal gränstrafik anses ha avbrutits när in- och utresan äger rum samma dag eller under två på varandra följande dagar?

12 — Nedan kallad klaganden i målet vid den hänskjutande domstolen.

3. För det fall den första frågan ska besvaras jakande och den andra frågan nekande, vilket tidsintervall eller vilket annat bedömningskriterium ska vid tillämpningen av artikel 5 i förordningen om lokal gränstrafik beaktas för att en oavbruten vistelse ska anses ha avbrutits?

4. Kan, för det fall den första frågan ska besvaras nekande, bestämmelsen i artikel 5 i förordningen om lokal gränstrafik, i vilken den längsta tillåtna varaktigheten för en oavbruten vistelse inte får överstiga tre månader, tolkas så att vistelseperioderna i samband med de upprepade in- och utresorna ska läggas samman och att tillståndet för lokal gränstrafik, med beaktande av artikel 20.1 i [KOTS] – och andra regler avseende Schengenområdet – inte ger rätt till ytterligare vistelse under en sexmånadersperiod räknat från dagen för den första inresan om vistelsen allt som allt uppgår till 93 dagar (tre månader)?

5. För det fall den fjärde frågan ska besvaras nekande, ska vid denna sammanläggning även beaktas att flera in- och utresor äger rum samma dag, eller att en enskild in- och utresa äger rum samma dag, och vilken beräkningsmetod ska i så fall användas?”

19. Skriftliga yttranden har inkommit från motparten i målet vid den hänskjutande domstolen, Ungern, Republiken Polen, Rumänien och Republiken Slovakien samt från kommissionen.

20. Klaganden i målet vid den hänskjutande domstolen, Ungern, Rumänien och kommissionen har även yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 14 juni 2012.

IV – Bedömning

A – *Inledande anmärkningar beträffande den ordning i vilken tolkningsfrågorna ska prövas*

21. Det ska inledningsvis påpekas att det, mot bakgrund av omständigheterna i målet vid den hänskjutande domstolen och de i det målet tillämpliga bestämmelserna, i synnerhet de relevanta bestämmelserna i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen, särskilt är den hänskjutande domstolens fjärde tolkningsfråga som bör uppmärksammas.

22. För det första framgår det nämligen av handlingarna i målet att motparten i målet vid den hänskjutande domstolen nekats tillträde till Ungern på grund av att summan av antalet vistelser i landet översteg tre månader under en sexmånadersperiod. Närmare bestämt var det ifrågasatta beslutet enbart grundat på dels den totala varaktigheten av den berörda partens sammanlagda vistelser i Ungern, dels på bestämmelserna i artikel 40.1 i 2007 års lag nr II, vilken enbart hänvisar till kodexen om Schengengränserna.

23. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att, i direkt relation till omständigheterna i målet vid den hänskjutande domstolen, få klarhet i huruvida bestämmelserna i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen är förenliga med artikel 5 i förordning nr 1931/2006. Artikel 1.5 i nämnda överenskommelse tillåter nämligen ”flera inresor och en oavbruten vistelse [i det gränsområde som överenskommelsen omfattar] i högst tre månader”, såsom föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 1931/2006 men endast ”under en period på sex månader”, med underförstådd hänvisning till artikel 20 i KOTS eller till artikel 5 i kodexen om Schengengränserna. Denna bestämmelse tillåter dessutom, enligt den hänskjutande domstolens bedömning, att den längsta tillåtna varaktigheten på tre månaders vistelse under en sexmånadersperiod, beräknas genom en sammanräkning av antalet dagar en persons upprepade vistelser i landet har varat.

24. Den hänskjutande domstolens tre första frågor grundar sig däremot på en hypotetisk situation. Dessa frågor avser nämligen hypotesen att en person utnyttjar sitt tillstånd för lokal gränstrafik för att så att säga lagligen optimera sin uppehållstid i en medlemsstat, genom att vistas där oavbrutet under den längsta tillåtna tid på tre månader som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 1931/2006 och sedan resa över gränsen, i förekommande fall samma dag, för att på nytt ha rätt till tre månaders vistelse och därmed förvanska ändamålet med de specifika bestämmelserna för lokal gränstrafik.

25. Slutligen avser den femte frågan, vilken i viss mån kompletterar den fjärde frågan genom att vidga den, metoderna för beräkning av varaktigheten av vistelser till följd av enstaka eller upprepade in- och utresor som varat kortare tid än 24 timmar.

26. Ett nekande svar på den fjärde tolkningsfrågan innebär att den femte frågan inte behöver besvaras. Vidare ska de tre första frågorna, som rör ett eventuellt missbruk av en frihet med hänsyn till att de avser en gränspassage som är ägnad att kamouflera en dold bostad och förvanska ändamålet med ordningen för gränstrafik, prövas i detta perspektiv i samband med prövningen av den fjärde frågan.

B – *Genomförandet av förordning nr 1931/2006*

1. Bilaterala överenskommelser enligt artikel 13 i förordning nr 1931/2006

27. Förordning nr 1931/2006 har det särdraget att vissa aspekter av dess genomförande delegeras till de berörda medlemsstaterna, genom att de ges en behörighet att, enligt artikel 13 däri, sluta bilaterala överenskommelser förenliga med bestämmelserna i nämnda förordning,[13] vilka överenskommelser ska ersätta tidigare befintliga överenskommelser.[14]

28. I artikel 5 i förordning nr 1931/2006 föreskrivs således att, i dessa bilaterala överenskommelser, den längsta tillåtna varaktigheten ska anges för varje oavbruten vistelse enligt ordningen för lokal gränstrafik, vilken inte får överstiga tre månader.

29. Medlemsstaterna förfogar således, inom ramen för den skyldighet som de därigenom har, det vill säga under förutsättning att en längsta varaktighet för oavbruten vistelse har fastställts till högst tre månader och, mer allmänt, att unionsrätten har iakttagits,[15] över ett verkligt utrymme för förhandling med de berörda tredjeländerna för att fastställa bestämmelser för utövandet av de rättigheter som följer av ordningen för lokal gränstrafik.

13 — Eller behålla, för överenskommelser som slutits före ikraftträdandet av förordning nr 1931/2006 och som kan fortsätta att medföra verkningar under förutsättning att de är förenliga med unionsrätten. Se även, för ett liknande resonemang, kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av den ordning för lokal gränstrafik som inrättas genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1931/2006 om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och hur den fungerar, (KOM(2009) 383 slutlig), nedan kallad kommissionens första rapport om ordningen för lokal gränstrafik. Detta är bland annat fallet med den överenskommelse som slöts mellan Republiken Slovenien och Republiken Kroatien, i kraft sedan 2001, som nämns i denna rapport.

14 — Se angående detta regelverk bestående av befintliga bilaterala överenskommelser, kommissionens arbetsdokument av den 9 september 2002, som har rubriken ”Utveckling av regelverket om lokal gränstrafik”, SEC(2002) 947.

15 — Som vi kommer att få se nedan.

30. De olika berörda medlemsstaternas och tredjeländernas praxis vittnar även den, vad jag kan se,[16] om detta utrymme. Vissa av dessa överenskommelser kan föreskriva en relativt kort längsta varaktighet för vistelsen[17] utan andra villkor. Andra fastställer, liksom den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen, en längsta tillåtna varaktighet för oavbruten vistelse, men under en bestämd tidsperiod, liksom är fallet med de överenskommelser som Republiken Polen har slutit med Ukraina[18] respektive Republiken Vitryssland[19], eller vidare med den överenskommelse som Republiken Slovakien slutit med Ukraina.[20] I den överenskommelse som Rumänien har ingått med Republiken Moldavien föreskrivs bara en längsta tillåten varaktighet för oavbruten vistelse på tre månader i den bestämmelse i vilken begreppet lokal gränstrafik definieras.[21]

31. Det ska emellertid även understrykas att slutandet eller bibehållandet av dessa bilaterala överenskommelser, i enlighet med artikel 13 i förordning nr 1931/2006, sker på ”tillstånd” av unionen efter det att kommissionen har prövat huruvida de är förenliga med bestämmelserna i nämnda förordning. Även om medlemsstaterna enligt bestämmelserna i förordning nr 1931/2006 har ett verkligt utrymme för att fastställa de exakta metoderna för genomförandet av nämnda förordning genom överenskommelse med tredjeländer, ska behöriga nationella myndigheter och domstolar tolka och tillämpa de antagna bestämmelserna enligt lydelsen i och syftet med nämnda förordning samt i överensstämmelse med hela unionsrätten.

2. Den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen

32. Artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen uppfyller kraven i artikel 5 i förordning nr 1931/2006, men i en lydelse som inte är helt entydig.

33. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att tillståndet för lokal gränstrafik i artikel 2 ”ger rätt till flera inresor och en oavbruten vistelse i den andra avtalsslutande partens gränsområde i högst tre månader, inom en sexmånadersperiod”. Den fastställer därigenom tydligt den längsta tillåtna varaktigheten för oavbruten vistelse vid lokal gränstrafik till tre månader, samtidigt som den begränsar rätten till oavbrutna vistelser till ”en sexmånadersperiod”.

34. Lydelsen i denna bestämmelse kan emellertid, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, tolkas olika av olika ungerska myndigheter och domstolar.

16 — Trots bestämmelserna i artikel 19 i förordning nr 1931/2006, enligt vilka kommissionen ska göra informationen om de bilaterala överenskommelser som medlemsstater har slutit och anmält tillgänglig för medlemsstaterna, har det inte varit möjligt att på ett säkert sätt inventera alla slutna överenskommelser eller således att inhämta alla relevanta upplysningar i detta hänseende. Se emellertid upplysningarna i kommissionens första rapport om ordningen för lokal gränstrafik och upplysningarna i kommissionens andra rapport till Europaparlamentet och rådet, om genomförandet och tillämpningen av den ordning för lokal gränstrafik som inrättades genom förordning (EG) nr 1931/2006, (KOM(2011) 47 slutlig), nedan kallad kommissionens andra rapport om ordningen för lokal gränstrafik, rapporter som offentliggjorts i enlighet med artikel 18 i förordning nr 1931/2006, av vilka det framgår att 14 överenskommelser har slutits eller håller på att slutas. Se även Eckstein, A., ”Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area”, *Europolitics*, 29 juli 2011.

17 — Se artikel 3.2 och 3.3 i överenskommelsen mellan Republiken Slovenien och Republiken Kroatien om lokal gränstrafik och samarbete, vilka begränsar oavbruten vistelse till sju dagar, med förbehåll för force majeure. Se även artikel 2.2 i överenskommelsen mellan Republiken Österrike och Schweiziska Edsförbundet om personers gränspassage inom ramen för lokal gränstrafik, undertecknad i Wien den 13 juni 1973.

18 — Se artikel 4 i överenskommelsen mellan Republiken Polens regering och Ukrainas ministerråd om särskilda bestämmelser för lokal gränstrafik, undertecknad i Kiev den 28 mars 2008, i vilken det föreskrivs en längsta varaktighet för oavbruten vistelse på 60 dagar, begränsad till en total varaktighet på 90 dagar under en period på sex månader räknat från den första gränspassagen. Se även artikel 4.5 i överenskommelsen mellan Republiken Lettland och Republiken Vitryssland, vilken undertecknades i Riga den 23 augusti 2010.

19 — Se artikel 4 i överenskommelsen mellan Republiken Polen och Republiken Vitrysslands regering om särskilda bestämmelser för lokal gränstrafik, undertecknad i Warszawa den 12 februari 2010, i vilken föreskrivs en längsta varaktighet för oavbruten vistelse på 30 dagar under en period på sex månader, från och med gränspassagen.

20 — Det framgår av det yttrande som inkommit från Republiken Slovakien att nämnda överenskommelse, i dess ursprungliga lydelse, begränsar varaktigheten för oavbruten vistelse till 30 dagar och den totala varaktigheten för vistelsen till 90 dagar under en period på 180 dagar. I den nya överenskommelsen, vilken undertecknades i Bratislava den 17 juni 2011, föreskrivs en längsta varaktighet för oavbruten vistelse på 90 dagar under en period på 180 dagar.

21 — Se artikel 1 c i överenskommelsen mellan Republiken Moldaviens regering och Rumänien om lokal gränstrafik, som undertecknades i Bukarest den 13 november 2009.

35. Enligt det första synsättet, det vill säga det synsätt som Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, motparten i målet vid den hänskjutande domstolen och Ukrainas generalkonsul i Ungern har antagit, tillåter artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen dels flera inresor, dels en oavbruten vistelse på högst tre månader under en period på sex månader.

36. Enligt det andra synsättet, det vill säga det synsätt som de behöriga ungerska myndigheterna har antagit, ska denna bestämmelse tolkas och tillämpas så att den längsta tillåtna varaktigheten på tre månader under en sexmånadersperiod kan beräknas genom en sammanräkning av en persons eventuella upprepade vistelser i området, oberoende av längden på varje vistelse.

37. Den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen grundar sig, enligt sistnämnda synsätt, på idén att artikel 5 i förordning nr 1931/2006, jämförd med artikel 20 i tillämpningskonventionen eller artikel 5 i kodexen om Schengengränserna, fastställer en ordning med ”förbrukade” dagar, enligt vilken varje enhet av oavbruten närvaro ska tas med vid beräkningen av den längsta tillåtna varaktigheten på tre månader per sexmånadersperiod. Innehavarna av ett tillstånd för lokal gränstrafik får vistas i området i totalt tre månader per sexmånadersperiod. Denna tremånadersperiod kan fritt fördelas och även koncentreras till en enda oavbruten period, med preciseringen att det i sistnämnda fall inte går att passera gränsen enligt ordningen för lokal gränstrafik under de efterföljande tre månaderna. En gränsboende som under tre månader har vistats oavbrutet i en medlemsstats gränsområde alldeles i början av en sexmånadersperiod och som därefter återvänder till sitt tredjeland kan således inte åter passera gränsen under de efterföljande tre månaderna.

C – *Huruvida den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen och dess tolkning är förenliga med artikel 5 i förordning nr 1931/2006*

38. Artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen uppfyller ”formellt” kravet i artikel 5 i förordning nr 1931/2006, genom att fastställa den längsta tillåtna varaktigheten för oavbruten vistelse till tre månader. Förstnämnda bestämmelse kan således inte i sig anses vara oförenlig med de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1931/2006 och kan till och med anses bokstavligen överensstämma med dessa.[22] Problemet är att denna grammatiska tolkning inte är tillräcklig.

39. Enbart konstaterandet att förordning nr 1931/2006 är korrekt återgiven innebär inte att artikel 5 i denna förordning ska tolkas så, att bestämmelserna i artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen, såsom de tillämpas och tolkas av de behöriga ungerska myndigheterna, är fullständigt förenliga med unionsrätten, oberoende av bestämmelserna i artikel 20 i tillämpningskonventionen och artikel 5 i kodexen för Schengengränserna.

22 — Det ska för övrigt påpekas att kommissionen, inom ramen för den uppgift att kontrollera huruvida de bilaterala överenskommelserna är förenliga med förordning nr 1931/2006 som den har enligt artikel 13.2 i denna förordning, såsom framgår såväl av den första som av den andra rapporten om ordningen för lokal gränstrafik, inte har angett att denna bristande överensstämmelse skulle innebära att överenskommelserna inte är förenliga med förordningen, sannolikt av de skäl som nämns nedan i fotnot nr 23.

40. Det bör i synnerhet undersökas huruvida det ytterligare krav som består i att begränsa möjligheten till oavbruten vistelse till tre månader ”under en sexmånadersperiod” [23] i kombination med metoden för att beräkna den längsta tillåtna varaktigheten på tre månader under en sexmånadersperiod, enligt vilken en persons upprepade vistelser i gränsområdet läggs samman, är fullt förenliga med lydelsen i och ändamålet med förordning nr 1931/2006 och mer allmänt samtliga unionsrättsliga bestämmelser och särskilt primärrätten.

1. Innebörden av förordning nr 1931/2006

a) Systematiken i ordningen för lokal gränstrafik

41. Skälen i förordning nr 1931/2006 ger vissa indikationer på grunderna till och ändamålen med den ordning för lokal gränstrafik som inrättats genom denna förordning. [24] I skälen anges att dessa särskilda bestämmelser har antagits i syfte att undvika att unionens gränser mot grannländerna utgör ”hinder för handel, socialt och kulturellt utbyte eller regionalt samarbete”. [25] Artikel 3.3 i förordning nr 1931/2006, som definierar lokal gränstrafik hänvisar även till sociala och kulturella, men också ”dokumenterade ekonomiska grunder” och grunder avseende ”familjeanknytning”. [26]

42. I detta perspektiv har den ordning för lokal gränstrafik som införts genom förordning nr 1931/2006 i grunden till syfte att säkerställa en avvägning av å ena sidan intresset av att underlätta gränspassage för ”gränsboende med ärliga avsikter som har legitima skäl att ofta passera en yttre landgräns”, och å andra sidan ”behovet av att förebygga olaglig invandring och potentiella hot mot säkerheten orsakade av olaglig verksamhet”. [27]

43. I mycket allmänna ordalag antas således införandet av ett ”effektivt och användarvänligt system för gränstrafik i liten skala” [28] dels utgöra ”en väsentlig del av varje regional utvecklingspolitik” [29] och en förutsättning för att kontrollen av de yttre gränserna som inrättats av unionen blir effektiv, samtidigt som gränserna inom ramen för upprättandet av området med frihet, säkerhet och rättvisa avskaffas. [30]

23 — Det ska i detta hänseende understrykas att kommissionen själv upprätthåller en viss tvetydighet. Den konstaterade såtillvida i sin första rapport om ordningen för lokal gränstrafik att alla de bilaterala överenskommelser som den kände till ”fastställer ytterligare restriktioner för varaktigheten av vistelser i gränsområdet som är 90 dagar per halvår” [min understrykning] (s. 7, punkt 4), trots att den i övrigt i samma rapport preciserat att möjligheten till en oavbruten vistelse på 90 dagar utgjorde ”ett undantag från den allmänna bestämmelse som införts genom kodexen för Schengengränserna som begränsar korta vistelser till högst 90 dagar per halvår (180 dagar)” (s. 3, punkt 2). Kommissionen har vidare i sin andra rapport om ordningen för lokal gränstrafik understrukit att förordning nr 1931/2006 ”tillåter en person att vistas i en medlemsstat upp till tre månader under en bestämd period” [min understrykning] (s. 4, punkt 3.1).

24 — Frågan om lokal gränstrafik framställdes närmare av kommissionen i dess ovannämnda arbetsdokument av den 9 september 2002, vilket låg till grund för den lagstiftningsprocess som ledde fram till antagandet av förordning nr 1931/2006.

25 — Se skäl 2 i förordning nr 1931/2006. Se även skäl 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1342/2011 av den 13 december 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1931/2006 vad gäller inlemmande av det administrativa distriktet Kaliningrad och vissa polska administrativa distrikt i det område som anses som gränsområde (EUT L 347, s. 41).

26 — Enligt samma synsätt anges i skäl 11 i kodexen om Schengengränserna att ”[m]edlemsstaterna bör se till att kontrollförfarandena vid de yttre gränserna inte utgör ett betydande hinder för handeln eller för socialt och kulturellt utbyte”.

27 — Se skäl 4 i förordning nr 1931/2006.

28 — Se kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 11 mars 2003 med titeln ”Ett utvidgat Europeiskt grannskap: en ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder” (KOM(2003) 104 slutlig).

29 — Se, utöver det ovannämnda meddelandet av den 11 mars 2003, kommissionens meddelande av den 12 maj 2004 med titeln ”Europeiska grannskapspolitiken – Strategidokument” (KOM (2004) 373 slutlig).

30 — Som kommissionen själv har angett, bildar förordning nr 1931/2006 tillsammans med kodexen om Schengengränserna och rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (FRONTEX), EUT L 349, s. 1, ”en rättslig och operativ ram genom vilken gränskontrollerna ytterligare kan utvecklas till en hög standard”. Se i detta hänseende kommissionens meddelande av den 19 juli 2006 om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare, (KOM(2006) 402 slutlig), punkt 18. Se även kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 7 maj 2002 med titeln ”En framtida integrerad förvaltning av eu-medlemsstaternas yttre gränser” (KOM(2002) 233 slutlig), som hänvisar till ett gemensamt regelverk avseende de yttre gränserna.

44. Det är således med beaktande av det historiska, kulturella, ekonomiska och sociala sammanhang som den ordning i vilken den ingår i som *ratio legis* av förordning nr 1931/2006 ska utläsas, dess bestämmelser tolkas och dess genomförande bedömas.

45. Det kan vara lämpligt att i detta hänseende erinra om att det område som avses i tvisten i målet vid den nationella domstolen har haft en händelserik historia under 1900-talet, präglad av många gränsförskjutningar. [31]

46. Genom förordning nr 1931/2006 infördes ett ”tillstånd för lokal gränstrafik” [32] för vilket den fastställer villkor och system för utfärdande [33], villkor för giltighet [34] och villkor för in- och utresor i medlemsstaters områden för dem som innehar ett sådant tillstånd, samtidigt som den tillåter medlemsstaterna att med angränsande tredjeländer behålla eller sluta överenskommelser som är nödvändiga för genomförandet av den inrättade ordningen.

47. Det ska i detta hänseende för det första understrykas att det varken i artikel 5 eller i någon annan bestämmelse i förordning nr 1931/2006 föreskrivs att vistelsens totala tillåtna varaktighet för dem som utnyttjar ordningen för lokal gränstrafik inte får överstiga den längsta varaktigheten för en oavbruten vistelse beräknad under en viss sexmånadersperiod. [35]

48. Det ska vidare påpekas att ordningen för lokal gränstrafik i huvudsak karaktäriseras dels av att dess tillämpningsområde är begränsat med hänsyn till såväl personkrets (*ratione personae*) [36] som geografi (*ratione loci*) [37], vid äventyr av sanktioner [38], dels av dess ändamål, som är att ge de gränsboende tillstånd att ”ofta” [39] och ”regelbundet” [40] passera en yttre landgräns, under förutsättning att de har legitima skäl att göra detta.

31 — Den i det nationella målet berörda befolkningen har således tillhört fem olika stater under ett sekel. Regionen, som var integrerad i konungariket Ungern, tillhörde det österrikisk-ungerska imperiet. Efter Tjeckoslovakiens tillkomst den 28 oktober 1918, fogades den till den sistnämnda staten med stöd av Trianonfördraget av den 4 juni 1920. Därefter fogades den åter till Ungern med stöd av den första Wien-förlikningen av den 2 november 1938, vilken förlikning senare kom att ogiltigförklaras genom Parisfördraget av den 10 februari 1947. Regionen integrerades då med Sovjetunionen fram till Ukrainas självständighetsförklaring den 24 augusti 1991. Enligt de siffror som publicerades i kommissionens andra rapport om ordningen för lokal gränstrafik var mellan 400 000 och 450 000 personer berättigade till tillstånd för lokal gränstrafik över den ungerska gränsen (punkt 3.2.1).

32 — Se artikel 1.1 och 7.1 i förordning nr 1931/2006. Det ska påpekas att den terminologi som använts, det vill säga begreppet ”tillstånd”, föredrogs framför begreppet visering, vilket ursprungligen föreslagits av kommissionen. Rådet antog vidare och för att iaktta bestämmelserna i förordning nr 1931/2006 samma dag rådets förordning (EG) nr 1932/2006 om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (EUT L 405, s. 23). I artikel 1.2 andra stycket första streckpunkten i förordning (EG) nr 539/2001 i ändrad lydelse föreskrivs således en befrielse från viseringsskyldighet för personer som är innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik och som är medborgare i någon av de tredjeländer som anges i bilaga I till den sistnämnda förordningen, en bilaga som innehåller en uttömmande förteckning över de tredjeländer vars medborgare ska uppvisa visum vid passage av medlemsstaternas yttre gränser, däribland Ukraina vilket land är aktuellt i målet vid den nationella domstolen.

33 — Artiklarna 7–12 i förordning nr 1931/2006.

34 — Artikel 10 i förordning nr 1931/2006 vad gäller giltighetstid och artikel 7.2 i nämnda förordning beträffande den territoriella giltigheten, det vill säga det gränsområde som anges i artikel 3.2 i denna förordning.

35 — Kommissionen har i sin andra rapport om ordningen för lokal gränstrafik (punkt 3.2.3, s. 5) påpekat att denna punkt hade varit föremål för diskussioner under 2006 års förhandlingar. Det ska i detta hänseende understrykas att kommissionen i sitt ursprungliga förslag endast avsåg ett tillstånd att vistas i gränsområdet i upp till sju dagar i följd och att den totala varaktigheten av flera på varandra följande vistelser inte får överstiga tre månader under en halvårsperiod. Se artikel 6 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning, av den 23 februari 2005, om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av Schengenkonventionen och de gemensamma konsulära anvisningarna, (KOM (2005) 56 slutlig). Lydelsen i artikel 5 i förordning nr 1931/2006 är den som följer av den ändring som föreslagits av Europaparlamentet. Se Brejcs rapport av den 13 december 2005 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av Schengenkonventionen och de gemensamma konsulära anvisningarna.

36 — Se artikel 3.6 i förordning 1931/2006 som definierar gränsboende som har tillstånd att utnyttja ordningen för lokal gränstrafik samt artikel 4 i nämnda förordning som fastställer villkoren för dessa gränsboendes inresa till medlemsstaterna.

37 — Se artikel 3.2 i förordning nr 3.2 i förordning nr 1931/2006, i vilken gränsområdet definieras som ett område som, utom i vissa undantagsfall, sträcker sig högst 30 kilometer från gränsen. Se även skäl 5 och artikel 7 i nämnda förordning, vilken begränsar den territoriella giltigheten för tillståndet för lokal gränstrafik.

38 — Se artikel 7.3 andra stycket i förordning nr 1931/2006.

39 — Se skäl 4 och artikel 9 b i förordning nr 1931/2006.

40 — Se artiklarna 3.3 och 15.3 i förordning nr 1931/2006 i vilka lokal gränstrafik definieras.

49. Det kan emellertid konstateras att det i förordning nr 1931/2006 inte närmare anges hur orden ”ofta” och ”regelbundet” ska förstås. Det ankommer således på domstolen att, om nödvändigt, uttala sig på denna punkt, med beaktande av de legitima skäl som kan motivera tillstånd för lokal gränstrafik.

50. Det påpekas emellertid att även om det i artikel 9 b i förordning nr 1931/2006 föreskrivs att tillstånd för lokal gränstrafik får utfärdas till gränsboende som kan uppvisa handlingar som bevisar att de är gränsboende och har ”legitima skäl att ofta passera en yttre landgräns enligt ordningen för lokal gränstrafik”, följer det inte heller av förordningen vilken typ av legitima skäl som kan godtas. [41]

51. I skäl 2 i förordning nr 1931/2006 anges endast, som jag redan har påpekat, ”handel, socialt och kulturellt utbyte” och i dess artikel 3.3 definieras ”lokal gränstrafik” som ”gränsboendes regelbundna passage av en yttre landgräns för en vistelse i detta gränsområde på till exempel sociala, kulturella … grunder eller på grund av familjeanknytning” men även på ”dokumenterade ekonomiska grunder”. Beträffande den sistnämnda situationen ska emellertid preciseras att förordning nr 1931/2006 enligt dess artikel 2 b inte ska påverka bestämmelser i unionslagstiftningen och i nationell lagstiftning om tredjelandsmedborgare angående tillträde till och utövande av ekonomisk verksamhet. [42]

52. Det följer således av det ovan anförda att *ratio legis* för ordningen för lokal gränstrafik är att tillåta de boende i de berörda gränsområdena att på ett enkelt sätt, det vill säga utan överdrivna administrativa skyldigheter, [43] ofta [44] och även regelbundet [45] av legitima skäl av ekonomisk, social eller kulturell art eller på grund av familjeanknytning, passera unionens yttre landgränser, med den preciseringen att denna frihet inte får förvanskas, missbrukas eller bedrägligt eller otillbörligen utnyttjas vid äventyr av sanktion. [46]

53. Det ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att bedöma dessa legitima skäl vid utfärdandet av tillstånden för lokal gränstrafik, [47] med beaktande av det historiska, kulturella, ekonomiska och sociala sammanhang i vilket varje bilateral överenskommelse om genomförande av ordningen för lokal gränstrafik förhandlas fram och sluts av medlemsstaterna och de berörda tredjeländerna. De ska även beakta dessa legitima skäl när de utövar sin behörighet i artikel 6 i förordning nr 1931/2006 att genomföra in- och utresekontroller av gränsboende för att kontrollera att de uppfyller villkoren i artikel 4 i nämnda förordning eller sin behörighet i artikel 17 i nämnda förordning att belägga missbruk med sanktioner.

b) Systematiken i KOTS och kodexen om Schengengränserna

54. De behöriga ungerska myndigheterna har emellertid gjort gällande att ordningen om lokal gränstrafik ingår som del i den övergripande rättsliga ram som införts genom KOTS och kodexen om Schengengränserna och att bestämmelserna i förordning nr 1931/2006 således ska tolkas mot bakgrund av de sistnämnda. Men dessa två regelverk har inte samma andemening.

41 — Rapportören av det ovannämnda förslaget till förordning nr 1931/2006 inför Europaparlamentet hänvisade i detta hänseende till ”akademiska eller professionella skäl [såsom] förekomsten av familjeband”. Kommissionen förefaller däremot vara mer restriktiv, då den anser att ordningen för lokal gränstrafik endast tillåter att ”förbättra de direkta kontakterna mellan människor i gränsområden”. Se, utöver det ovannämnda meddelandet av den 12 maj 2004, i vilket det hänvisas till ”traditionella kontakter”, kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet av den 5 december 2007 med titeln ”En stark europeisk grannskapspolitik”, (KOM(2007) 774 slutlig, s. 6).

42 — I artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen om lokal gränstrafik preciseras för övrigt att passage över gränsen är tillåten ”på dokumenterade ekonomiska grunder vilka enligt den nationella lagstiftningen inte ska betraktas som yrkesverksamhet”.

43 — Det rör sig, som kommissionen har påpekat, om att ”göra det möjligt för personer bosatta i gränsområden att bevara traditionella kontakter utan allt för stora administrativa hinder”, se det ovannämnda meddelandet av den 12 maj 2004, s. 18. Se även yttrande från Europaparlamentets utskott för utrikesfrågor av den 25 november 2005 angående förslaget till förordning nr 1931/2006.

44 — Ofta kan i vissa fall innebära dagligen, såsom påpekas i Mihael Brejcs ovannämnda rapport av den 13 december 2005.

45 — Det är enligt min uppfattning främst denna omständighet som är omtvistad i förevarande mål.

46 — Se fjärde skälet samt artiklarna 7.3 andra stycket och 17 i förordning nr 1931/2006.

47 — I enlighet med artikel 9 b i förordning nr 1931/2006.

55. Det följer av artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen att det, underförstått men tydligt, är med hänvisning till den ordning som är tillämplig på korta vistelser för tredjeländers medborgare, i den mening som avses i dels artiklarna 5 och 20 i KOTS, dels artikel 5 i kodexen om Schengengränserna och artikel 2 i viseringskodexen, som de båda berörda staterna har genomfört det villkor som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 1931/2006.

56. I artikel 20 i KOTS föreskrivs att tredjeländernas medborgare utan skyldighet att inneha visering får röra sig fritt på de avtalsslutande parternas territorier under högst tre månader under en tidsperiod av sex månader räknat från första inresedag,[48] såvida de uppfyller de inresevillkor som anges i artikel 5.1 a, 5.1 c, 5.1 d och 5.1 e.

57. Denna begränsning av den tillåtna varaktigheten för vistelse till tre månader under en sexmånadersperiod återfinnes i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna, vari allmänna inresevillkor för tredjelandsmedborgare inom unionens område för en kortvarig vistelse fastställs, och i artikel 2.2 a i viseringskodexen, i vilken begreppet visering definieras.[49]

58. Till skillnad från förordning 1931/2006, vars geografiska tillämpningsområde (*ratione loci*) och personkrets på vilken den tillämpas (*ratione personae*) är strikt begränsade, är KOTS, liksom kodexen om Schengengränserna och viseringskodexen, utom i undantagsfall tillämplig på kortvariga vistelser för alla tredjelandsmedborgare på de berörda medlemsstaternas hela territorium.

59. Den allmänna begränsningen av kortvariga vistelser till en varaktighet på högst tre månader under en sexmånadersperiod, vilken är tillämplig på alla tredjelandsmedborgare, är således inte tillämplig på undantagsordningen för lokal gränstrafik.

60. Ungern kan inte vinna framgång med sitt argument att den undantagskaraktär som förordning nr 1931/2006 har inte är fullständig och att den enbart avser inreseformaliteterna, varför artikel 5 i denna förordning ska läsas mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 20 i KOTS eller artikel 5 i kodexen om Schengengränserna.

61. I skäl 3 i förordning nr 1931/2006 anges nämligen uttryckligen att ordningen för lokal gränstrafik utgör ett undantag från de allmänna bestämmelser för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser som fastställs i kodexen om Schengengränserna.[50] I artikel 35 i kodexen om Schengengränserna preciseras för övrigt parallellt att den inte påverkar de unionsrättliga bestämmelser som är tillämpliga på lokal gränstrafik och existerande bilaterala överenskommelser på området.

62. Härav följer att det är de samlade bestämmelserna i förordning nr 1931/2006, som just har till syfte att reglera lokal gränstrafik, som ska anses som undantag från den ordning för kortvariga vistelser som fastställs i kodexen om Schengengränserna.

48 — Beträffande begreppet ”första inresedag” och dess betydelser, se domstolens dom av den 3 oktober 2006 i mål C-241/05, Bot (REG 2006, s. I-9627). Det ska konstateras att kommissionen med beaktande av domen i det målet föreslog att anta ”en tydlig definition av den metod som ska användas för beräkning av ’vistelser som inte överstiger tre månader under en sexmånadersperiod’”, se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (KOM(2011) 118 slutlig).

49 — Det erinras systematiskt om denna begränsning i rådets beslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av avtal som Europeiska gemenskapen slutit med tredjeländer om undantag från viseringskravet för kortare vistelser. Se exempelvis rådets beslut av den 6 april 2009 om undertecknande och provisorisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Antigua och Barbuda om undantag från viseringskravet för kortare vistelser (EUT L 169, s. 1) och beslut 2009/479/EG, 2009/480/EG, 2009/481/EG och 2009/483/EG av samma datum och med samma föremål avseende Barbados (EUT L 169, s. 9), Republiken Mauritius (EUT L 169, s. 16), Samväldet Bahamas (EUT L 169, s. 23), Republiken Seychellerna (EUT L 169, s. 30) och Saint Kitts och Nevis (EUT L 169, s. 37).

50 — Det föreskrevs redan i artikel 3 i tillämpningskonventionen att den verkställande Schengenkommittén skulle fastställa ”undantag och bestämmelser om lokal gränstrafik”, vilket emellertid inte hade gjorts före antagandet av förordning nr 1931/2006.

63. Den undantagskaraktär som förordning nr 1931/2006 har innebär emellertid inte att dess bestämmelser nödvändigtvis måste tolkas strikt eller restriktivt. Detta innebär framför allt, som vi kommer att se nedan, att bestämmelserna i denna förordning, såsom speciallag (lex specialis), inte kan utnyttjas i syften som inte anges däri eller användas i syfte att kringgå de unionsrättsliga bestämmelser som bland annat ska tillämpas dels på långvariga vistelser,[51] dels på tillträde till och utövande av ekonomisk verksamhet.[52]

64. Slutligen framgår det av övervägandena ovan att bestämmelserna i artikel 20 i KOTS och artikel 5 i kodexen om Schengengränserna inte påverkar själva systematiken i ordningen om lokal gränstrafik som införts genom förordning nr 1931/2006, som har till syfte att möjliggöra för berörda gränsboende att så långt det går passera gränser på ett normalt sätt, det vill säga med lätthet och så ofta det är nödvändigt, förutsatt att det inte förekommer missbruk.

2. Iakttagande av stadgan och Europakonventionen

65. Av det anförda följer att domstolen huvudsakligen ska pröva huruvida den ordning som föreskrivs i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen, såsom den tolkas och tillämpas av de behöriga ungerska myndigheterna, med hänvisning till bestämmelserna i artikel 20 i tillämpningskonventionen och i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna är förenlig med syftet med dels den ordning för lokal gränstrafik som vi just har undersökt i detalj, såsom den tolkats i enlighet med unionens primärrätt[53] och, mer specifikt, de relevanta bestämmelserna i stadgan[54] eller, i förekommande fall, i Europakonventionen, dels och mer allmänt hela unionsrätten[55] i den mening som avses i artikel 4.3 FEU.[56]

66. Det ska i detta hänseende påpekas att det i skäl 13 i förordning nr 1931/2006 föreskrivs att förordningen står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och friheter och principer som erkänns särskilt i stadgan.

67. Vidare omfattas slutandet av sådana bilaterala överenskommelser som den som är aktuell i målet vid den hänskjutande domstolen av genomförandet[57] av ordningen för lokal gränstrafik, varför nämnda överenskommelser, som ska överensstämma med bestämmelserna i förordning nr 1931/2006, mer allmänt måste slutas i överensstämmelse med primärrätten och särskilt med bestämmelserna i stadgan, i enlighet med artikel 51.1 i denna eller annars, och i förekommande fall, med bestämmelserna i Europakonventionen, enligt artikel 6.3 FEU.

51 — Särskilt, som Republiken Polen har påpekat, bestämmelserna i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44).

52 — Se artikel 2 i förordning nr 1931/2006.

53 — Bland annat artiklarna 67 FEUF och artikel 8 i FEU. Det ska i detta hänseende erinras om att unionen enligt artikel 8 i FEU ”ska utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsämja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete”. Se beträffande denna ”grannklausul” bland annat Hanf, D., ”The European Neighbourhood Policy in the Light of the new ‘Neighbourhood Clause’ (Article 8 TEU)”, i Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges - Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, s. 109-123.

54 — Dom av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s. I-12971, punkt 87), av den 26 juni 2007 i mål C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones m.fl. (REG 2007, s. I-5305, punkt 28), av den 23 december 2009 i mål C-403/09 PPU, Detiček (REG 2009, s. I-12193, punkt 34), av den 21 december 2011 i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N. S. m.fl. (REU 2011, s. I-13905, punkt 77), och av den 22 november 2012 i mål C-277/11, M. M., punkt 93).

55 — Det ska understrykas att även om medlemsstaterna, enligt protokoll nr 23 om medlemsstaternas yttre förbindelser i fråga om passage av yttre gränser, som utgör bilaga till FEU och FEUF, i avsaknad av bestämmelser som antagits på grundval av artikel 77.1 b FEUF, behåller en behörighet att förhandla om eller ingå avtal med tredje land, är nämnda avtal inte nödvändigtvis förenliga med unionsrätten och med andra relevanta internationella avtal. Detta gäller i än högre grad beträffande bilaterala överenskommelser vars slutande föreskrivs i och regleras genom en sekundärrättsakt som antagits med stöd av artikel 77.2 a FEUF, såsom förordning nr 1931/2006

56 — Se, i detta hänseende, utöver dom av den 15 januari 2002 i mål C-55/00, Gottardo (REG 2002, s. I-413), punkt 33, och av den 14 juli 2005 i mål C-433/03, kommissionen mot Tyskland (REG 2005, s. I-6985), domarna i målet avseende de bilaterala så kallade open skies-avtalen, till exempel dom av den 5 november 2002 i mål C-467/98, kommissionen mot Danmark (REG 2002, s. I-9519) punkterna 110–112. Se även dom av den 24 april 2007 i mål C-523/04, kommissionen mot Nederländerna (REG 2007, s. I-3267) punkterna 74–76)

57 — Så lyder i övrigt rubriken till kapitel IV i förordning nr 1931/2006, vilket omfattar artikel 13 som avser bilaterala överenskommelser.

68. Frågan skulle inledningsvis, rent intuitivt, kunna prövas i relation till den fria rörligheten.

69. Det ska emellertid understrykas, med förbehåll för situationen för ”personer som åtnjuter fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen” eller liknande rättigheter,[58] i den mening som avses i artikel 3.4 i förordning nr 1931/2006, att artikel 45.1 i stadgan, i vilken föreskrivs en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, inte är tillämplig på den personkrets som är aktuell i målet vid den hänskjutande domstolen (*ratione personae*). Inte heller artikel 45.2 i stadgan är tillämplig, i vilken det föreskrivs en möjlighet att medge tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium en sådan rätt.[59]

70. Bortsett från frågan huruvida målet vid den hänskjutande domstolen på ett eller annat sätt omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen,[60] står det emellertid åtminstone klart att den under alla omständigheter,[61] mot bakgrund av själva systematiken i ordningen för lokal gränstrafik, omfattas av bestämmelserna i artikel 7 i stadgan, som garanterar respekt för privatlivet och familjelivet, en bestämmelse som i enlighet med artikel 52.3 i stadgan ska tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen.[62]

71. De tredjelandsmedborgare som inte omfattas av definitionen av familjemedlem till en unionsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG och som således inte åtnjuter en automatisk rätt till in- och utresor i värdmedlemsstaten, men som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1931/2006, måste enligt min uppfattning inom ramen för tillämpningen av denna kunna utnyttja de garantier som följer av rätten till privatliv och familjeliv i vid bemärkelse[63], vilket ömsesidigt även ska gälla gränsboende i medlemsstaterna.

D – *Tillämpningen av artikel 7 i stadgan och av artikel 8 i Europakonventionen*

72. Det är således slutligen mot bakgrund av de relevanta bestämmelserna i stadgan och i Europakonventionen samt av unionsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen, som förordning nr 1931/2006 ska tolkas och som tillämpningen av den aktuella bestämmelsen i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen ska bedömas.

58 — Dessa omfattas av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EGT L 158, s. 77).

59 — Ordningen för lokal gränstrafik är, per definition, inte tillämplig på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium, utan på gränsboende, såsom de definieras i artikel 3.6 i förordning nr 1931/2006.

60 — Protokoll som erkänner vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan anges i Europakonventionen och i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

61 — Flera bestämmelser i stadgan och Europakonventionen kan säkert påverkas mer eller mindre direkt. Med hänsyn till den huvudsakligen sociala och kulturella funktion som förordning nr 1931/2006 har, kan citeras exempelvis artikel 9 i stadgan (artikel 12 i Europakonventionen), vilken garanterar en rätt att ingå äktenskap och rätt att bilda familj, artikel 14 (artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen) som stadgar en rätt till utbildning (artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen), men även artikel 17 i stadgan om rätt till egendom (artikel 1 i det första protokollet till Europakonventionen) och artikel 35 i stadgan angående hälsoskydd, eftersom utövandet eller åtnjutandet av dessa rättigheter kan vara beroende av en rätt att fritt röra sig över gränserna och där varje begränsning av denna fria rörlighet kan påverka utövandet av dessa rättigheter.

62 — Se även förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

63 — Det är vidare exakt vad som anges i skäl 6 i ovannämnda direktiv 2004/38, i vilket föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att, på grundval av deras egen lagstiftning, besluta huruvida en rätt till inresa eller vistelse ändå kan beviljas sådana personer ”för att bevara familjens enhet i vidare mening”, ”varvid hänsyn ska tas till deras anknytning till unionsmedborgaren och andra omständigheter, t.ex. deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren”.

73. En rent mekanisk tillämpning av bestämmelsen i artikel 1.5 i den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen om lokal gränstrafik, såsom den tolkats av de behöriga ungerska myndigheterna och som leder till att en person med tillstånd för lokal gränstrafik, som kan styrka att han har personlig anknytning och familjeanknytning eller, i ett vidare perspektiv, social anknytning [64] till unionsmedborgare bosatta i gränsområdet i en medlemsstat som omfattas av förordning nr 1931/2006, nekas rätten att resa in till nämnda land, enbart på grund av att han har kumulerat tre månaders vistelse i nämnda land under en sexmånadersperiod, innebär emellertid en oproportionerlig kränkning av hans rätt till respekt för privatliv och familjeliv.

74. Som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast, om än i andra sammanhang, [65] skyddar artikel 8 i Europakonventionen, utöver familjelivet i strikt mening, rätten att knyta och upprätthålla band med sina likatänkande och med den yttre världen och kan omfatta aspekter som rör en individs sociala identitet. [66]

75. Eftersom utvisning av en invandrare som har etablerat sig i en medlemsstat, oberoende av huruvida ett familjeliv föreligger, anses vara en inskränkning av hans rätt till respekt för sitt privatliv, kan ett beslut att neka en person som innehar tillstånd för lokal gränstrafik inresa till en medlemsstat bedömas som sådant. Beslutet måste följaktligen vara förenligt med lagen och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, det vill säga motiverat av tvingande sociala hänsyn och bland annat stå i proportion till det legitima mål som eftersträvas. [67]

76. Det ankommer på de nationella myndigheterna att, under överinseende av de nationella domstolarna, säkerställa en välbalanserad avvägning mellan de föreliggande intressena, i detta fall rätten för motparten i målet vid den hänskjutande domstolen att fullt utnyttja sitt tillstånd för lokal gränstrafik och nödvändigheten för de behöriga myndigheterna i medlemsstaten att förebygga och sanktionera missbruk i enlighet med artikel 17 i förordning nr 1931/2006. Det ankommer i detta syfte på myndigheterna att från fall till fall undersöka huruvida ett tillstånd för lokal gränstrafik används på ett otillbörligt eller bedrägligt sätt av dess innehavare, varvid de ska beakta de legitima skäl som innehavaren har anfört vid tidpunkten för utfärdandet av tillståndet i syfte att erhålla detta.

77. Mot denna bakgrund kan en praxis hos en behörig myndighet i en medlemsstat som går ut på att systematiskt neka personer som innehar tillstånd för lokal gränstrafik, vilka har utfärdats i vederbörlig ordning enligt bestämmelserna i förordning nr 1931/2006, att resa in i denna medlemsstat enbart på den grunden att de under en sexmånadersperiod har vistats upprepade gånger i landet under sammanlagt mer än tre månader och utan att beakta vare sig förekomsten av legitima skäl som

64 — Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 16 december 1992 i målet Niemietz mot Tyskland, mål nr 13710/88 (Recueil des arrêts et décisions 1992, serie A nr 251-B, § 29). Europadomstolen angav i domen i det målet att det även om det ”varken [är] möjligt eller nödvändigt att försöka definiera begreppet privatliv på ett uteslutande sätt” dock skulle vara ”alltför restriktivt att begränsa det till en intim krets där var och en kan leva sitt personliga liv som han eller hon önskar och att helt utesluta den yttre världen från denna krets”. Den har tillagt att ”[r]espekten för privatlivet också till viss del måste omfatta en individs rätt att knyta och utveckla relationer med likatänkande”. Se även Europadomstolens dom av den 7 augusti 1996 i målet C.c. Belgien, mål nr 21794/93 (Recueil des arrêts et décisions 1996-III, § 25). Beträffande elasticiteten av begreppet privatliv, se bland annat Europadomstolens dom av den 22 februari 1994 i målet Burghartz mot Schweiz, mål nr 16213/90, (serie A nr 280-B, § 24) (bevarande av efternamn efter ingående av äktenskap), av den 29 april 2002 i målet Pretty mot Storbritannien, mål nr 2346/02 (Recueil des arrêts et décisions 2002-III, § 61) (rätt till dödshjälp), av den 28 maj 2009 i målet Bigaeva mot Grekland, mål nr 26713/05 §§ 22–25 (nekad inskrivning i advokatsamfundet), av den 26 april 2011 i målet M. mot Schweiz, mål nr 41199/06, §§ 36 och 37 (nekad förnyelse av pass), av den 15 maj 2012 i målet Fernández Martínez mot Spanien, mål nr 56030/07, §§ 56–60 (nekad förnyelse av anställningsavtal för en religionslärare), av den 25 september 2002 i målet Godelli mot Italien, mål nr 33783/09, § 46 (sökning av föräldrars identitet).

65 — Det rörde sig i de fallen om mål angående utvisning av utlänningar. Se Europadomstolens dom av den 18 oktober 2006 i målet Üner mot Nederländerna mål nr 46410/99 (Recueil des arrêts et décisions 2006-XII, § 59), och av den 23 juni 2008 i målet Maslov mot Österrike, mål nr 1638/03 (Recueil des arrêts et décisions 2008, § 63).

66 — Europadomstolens dom av den 7 februari 2002 i målet Mikulić c. Croatie, mål nr 53176/99 (Recueil des arrêts et décisions 2002-I, § 53).

67 — Se, bland annat, på området utvisning, Europadomstolens dom av den 26 september 1997 i målet Mehemi mot Frankrike, mål nr 25017/94, (Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, § 34), och domen av den 19 februari 1998 i målet Dalia mot Frankrike, mål nr 26102/95, (Recueil des arrêts et décisions 1998-I, § 52), angående en avvisning, Europadomstolens dom av den 12 oktober 2006 i målet Mubilanzila Mayeka och Kniki Mitunga, mål nr 13178/03, (Recueil des arrêts et décisions 2006-XI, § 80), se även dom av den 13 juli 2010 i målet Kurić m.fl., mål nr 26828/06, § 351 och följande paragrafer.

motiverar dessa vistelser eller de omständigheter under vilka vistelserna har förlöpt och utan att någon otillbörlig eller bedräglig användning av dessa tillstånd har konstaterats i varje fall inte, även om myndigheten styrs av en bilateral överenskommelse om genomförande av nämnda förordning, anses uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

78. Av det ovan anförda följer att förordning nr 1931/2006 ska tolkas så, att den utgör hinder mot en bilateral överenskommelse som ingåtts med stöd av artikel 13 i nämnda förordning, såsom den av Ungern ingångna bilaterala överenskommelsen, när de nationella myndigheternas och domstolarnas tolkning av den utesluter möjligheten för en person som omfattas av denna ordning att passera en medlemsstats gräns under de omständigheter som avses i målet vid den hänskjutande domstolen, utom när det förekommit bedrägeri eller missbruk.

V – Förslag till avgörande

79. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungern) har ställt på följande sätt:

Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1931/2006 av den 20 december 2006 om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av bestämmelserna i Schengenkonventionen ska, i den del den fastställer den längsta tillåtna varaktigheten för oavbruten vistelse till tre månader enligt ordningen för lokal gränstrafik, tolkas så, att den utgör hinder för att en bilateral överenskommelse som har ingåtts med stöd av artikel 13 i denna förordning, eller tolkningen av denna överenskommelse, utesluter möjligheten för en person som omfattas av denna ordning att passera en medlemsstats gräns

— när denne innehar ett giltigt tillstånd för lokal gränstrafik som utfärdats enligt denna förordning,

— på den enda grunden att han under en viss period har vistats flera gånger i medlemsstatens gränsområde, när vistelserna sammanlagt motsvarar den längsta tillåtna varaktigheten för oavbruten vistelse enligt nämnda överenskommelse, oberoende av hur lång denna varaktighet är,

— såvida det inte har fastställts att nämnda vistelser ingår i ett bedrägligt eller otillbörligt beteende.

Det ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att, under överinseende av nationella domstolar, fastställa att tillståndet för lokal gränstrafik används på ett otillbörligt eller bedrägligt sätt.