# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 6. december 2001 [1]

## I — Sagens genstand

1. I den foreliggende sag, der er anlagt af Kommissionen mod Den Italienske Republik vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt visse bestemmelser i den italienske færdselslov, der foreskriver en differentieret behandling af lovovertrædere på grundlag af køretøjets indregistreringssted, er forenelige med fællesskabsretten. Nærmere bestemt må det afgøres, om dette er forholdsmæssigt og således foreneligt med artikel 12 EF.

## II — Relevante retsregler: national ret

2. De bestemmelser, der er af betydning i nærværende sag, findes i Codice della strada (færdselsloven), decreto legislativo nr. 285 af 30. april 1992 (herefter »loven«).

3. Lovens artikel 202, der ved en tilsidesættelse af færdselsloven giver ret til at betale en nedsat bøde, lyder som følger:

»1. For så vidt angår overtrædelser, for hvilke der i denne lov er fastsat bestemmelse om en administrativt fastsat bøde, idet eventuelle yderligere sanktioner dog kan bringes i anvendelse, er lovovertræderen berettiget til senest 60 dage efter, at overtrædelsen er konstateret, eller der er givet meddelelse om denne, at betale et beløb, der svarer til det minimumsbeløb, der er fastsat i de særlige bestemmelser.

2. Lovovertræderen kan indbetale det skyldige beløb til den myndighed eller den tjenestegren, som den betjent, der har optaget rapporten, henhører under, ved overførsel til en postgirokonto, eller, hvor det er bestemt af myndigheden, til en bankkonto. Om fornødent vil betalingsanvisninger være angivet i rapporten, hvor lovovertrædelsen er optaget i, med angi-

1 — Originalsprog: tysk.

velse af vilkår i forbindelse med indbetaling til postgirokonto eller eventuel bankkonto.

3. Betaling af et nedsat beløb er ikke tilladt i tilfælde, hvor lovovertræderen ikke har efterkommet en opfordring til at holde ind til siden, eller såfremt føreren af køretøjet har nægtet at fremvise køretøjets indregistreringspapirer, sit førerbevis eller ethvert andet dokument, som han i medfør af denne lovgivning skal være i besiddelse af; i sådanne tilfælde skal rapporten over lovovertrædelsen være overgivet til præfekten senest ti dage efter, at personens identitet er fastslået.«

4. Artikel 203 omhandler klageadgangen til præfekten:

»1. Lovovertræderen eller en af de personer, der er nævnt i artikel 196, kan inden for 60 dage efter, at der er optaget rapport over eller givet meddelelse om overtrædelsen, indgive klage til præfekten på det sted, hvor lovovertrædelsen fandt sted, ved personlig henvendelse hos den myndighed eller den tjenestegren, som den betjent, der har optaget rapporten, henhører under, eller ved at tilsende ovennævnte myndighed eller tjenestegren et anbefalet brev med modtagelsesbevis, hvis han ikke, i de tilfælde hvor der er mulighed herfor, har betalt den nedsatte bøde. Den pågældende kan vedlægge dokumenter, som han anser for vedkommende, i sin klage, og han kan forlange at blive hørt personligt.

2. Den ansvarlige for myndigheden eller tjenestegrenen i stk. 1's forstand er forpligtet til at forelægge sagens akter for præfekten inden for 30 dage efter indgivelse af den mundtlige eller skriftlige klage sammen med bevis for konstatering af overtrædelse, eller underretning om overtrædelsen og ethvert andet materiale af betydning for en afgørelse, selv om dette skulle stamme fra klageren.

3. Hvis der ikke inden for den fastsatte frist er indgivet en klage, eller hvis der ikke er sket betaling af den nedsatte bøde, giver rapporten, som en undtagelse fra artikel 17 i lov nr. 689 af 24. november 1981, grundlag for tvangsfuldbyrdelse af et beløb, der svarer til halvdelen af det fastsatte maksimumsbeløb for den administrativt fastsatte bøde, samt sagsomkostningerne.«

5. Artikel 204 bestemmer, hvilke foranstaltninger præfekten træffer:

»1. Hvis præfekten efter at have gennemgået rapporten og det materiale, som er blevet fremlagt af myndigheden eller tjenestegrenen, klagen og de dokumenter, der er blevet føjet til sagens akter, og efter at have hørt de berørte efter anmodning, anser overtrædelsen for bevist, udsteder han inden for 180 dage en begrundet afgørelse, hvorved lovovertræderen pålægges at betale et nærmere angivet beløb, der er

baseret på de i artikel 195, stk. 2, definerede kriterier, som ikke kan være mindre end det dobbelte af minimumsbeløbet i henhold til loven. Betalingspålægget inkluderer ligeledes omkostninger og forkyndes for den person, der begik lovovertrædelsen og andre personer, der i medfør af ovennævnte pålæg er forpligtede til at betale bøden. Såfremt præfekten ikke finder konstateringen af overtrædelsen overbevisende, udsteder præfekten inden for samme tidsrum en begrundet afgørelse, der afslutter proceduren, og han viderebringer afgørelsen i sin helhed til den myndighed eller den tjenestegren, som den betjent, der har optaget rapporten, henhører under, der informerer klageren.

2. En afgørelse, der vedrører en lovovertrædelse, skal forkyndes i overensstemmelse med de i artikel 201 fastsatte bestemmelser. Betaling af det fastsatte beløb og de dermed forbundne omkostninger skal ske inden 30 dage fra meddelelsen til registreringsmyndigheden eller en enhver anden tjeneste, der er angivet i afgørelsen. Når registreringsmyndigheden har modtaget betaling, informerer den præfekten og myndigheden eller tjenestegrenen inden 30 dage efter betalingen.

3. Betalingspålægget udgør ved betalingsfristens udløb fundament for tvangsinddrivelse af et beløb, der svarer til den fastsatte bøde, samt sagsomkostningerne.«

6. Artikel 205 foreskriver vedrørende indbringelse for domstolene som følger:

»1. De berørte personer kan indbringe betalingspålægget for [de almindelige domstole] inden 30 dage efter meddelelse af afgørelsen, eller hvis de er bosiddende i udlandet, inden 60 dage efter meddelelse af afgørelsen.

2. Sag anlægges ved retten på det sted, hvor overtrædelsen er begået, i henhold til artikel 7, stk. 3, i Codice di procedura civile i den version, som findes i artikel 17 i lov nr. 374 af 21. november 1991, hvorved retten dog beholder sin kompetence i tilfælde af, at den berørte person pålægges yderligere administrativt fastsatte sanktioner.

3. Sag som omhandlet i stk. 2 er nærmere reguleret i artikel 22 og 23 i lov nr. 689 af 24. november 1981.«

7. Artikel 207 indeholder den særlige regel for køretøjer, der er indregistreret i udlan-

det eller er forsynet med italienske grænseplader:

»1. Når en overtrædelse af en bestemmelse i denne lov, for hvilken der administrativt kan pålægges en bøde, er begået med et køretøj, der er indregistreret i udlandet eller er forsynet med grænseplader, kan lovovertræderen vælge i umiddelbar forbindelse med overtrædelsen at betale den nedsatte bøde, der er omhandlet i artikel 202, til den betjent, der optager rapporten. Betjenten afgiver en rapport og det modtagne beløb til den myndighed eller tjenestegren, som han henhører under, han giver en kvittering på modtagelsen af beløbet til lovovertræderen, og han påfører ligeledes betalingen på det eksemplar af rapporten, som han giver til lovovertræderen.

2. Såfremt lovovertræderen, uanset af hvilken grund, vælger ikke at gøre brug af muligheden for at betale den nedsatte bøde, skal han til den betjent, der optager rapporten, stille sikkerhed med et beløb svarende til halvdelen af maksimumsbeløbet for den bøde, der er fastsat for den begåede overtrædelse. I stedet for at stille en sådan sikkerhed kan lovovertræderen fremlægge en passende kautionserklæring, hvori det bekræftes, at der er stillet garanti for betalingen af det skyldige beløb. Den omstændighed, at der er stillet sikkerhed, eller at der er fremlagt en kautionserklæring, skal nævnes i den rapport, der optages over overtrædelsen. Sikkerhedsstillelsen eller erklæringen deponeres hos den myndighed eller den tjenestegren, som den betjent, der har optaget rapporten, henhører under.

3. Såfremt der ikke stilles sikkerhed eller fremlægges en kautionserklæring som omhandlet i stk. 2, inddrager den betjent, der optager rapporten, som en retssikrende foranstaltning øjeblikkeligt lovovertræderens førerbevis. Såfremt lovovertræderen ikke er i besiddelse af et førerbevis tilbageholdes køretøjet, indtil en af de i stk. 2 omhandlede forpligtelser er opfyldt, idet køretøjet dog ikke kan tilbageholdes i mere end 60 dage.

4. Bestemmelserne i denne artikel finder ikke anvendelse på køretøjer, der ejes af italienske statsborgere i Campione d'Italia kommune.«

8. Den italienske ordning er karakteriseret ved, at maksimumsbeløbet svarer til fire gange minimumsbeløbet. Halvdelen af maksimumsbeløbet svarer således altid til det dobbelte af minimumsbeløbet.

**III — Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen**

9. Efter at have fastslået, at visse bestemmelser i loven var i strid med artikel 12 EF, indledte Kommissionen traktatbrudsproceduren i medfør af artikel 226 EF.

10. I overensstemmelse med den forskrevne procedure i artikel 226, stk. 1, EF tilstillede

Kommissionen først Den Italienske Republik en åbningsskrivelse med anmodning om, at regeringen fremkom med sine bemærkninger. Ved skrivelse af 2. oktober 1998 fremsendte den dernæst en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at opfylde de forpligtelser, der følger af artikel 12 EF inden for en frist på to måneder efter meddelelsen af udtalelsen.

11. Efter flere svarskrivelser fra Den Italienske Republik fastholdt Kommissionen, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser, og anlagde derfor sag mod Den Italienske Republik ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 31. maj 2000.

12. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), idet den har opretholdt bestemmelser (den italienske færdselslovs artikel 207), hvorefter lovovertrædere behandles differentieret og på en måde, der ikke står i rimeligt forhold til formålet, på grundlag af køretøjernes indregistreringssted.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## IV — Sammenfatning af parternes argumenter

13. *Kommissionen* har anført, at lovens artikel 207 foreskriver, at overtrædes en af bestemmelserne i loven med et køretøj, der er indregistreret i udlandet, skal lovovertræderen — direkte til den betjent, der har optaget rapporten, og uden at have mulighed for at indgive klage til den præfekt, der er kompetent, hvor lovovertrædelsen fandt sted — betale en bøde svarende til minimumsbeløbet for forseelsen, stille sikkerhed eller fremlægge kautionserklæring svarende til halvdelen af maksimumsbeløbet for den bøde, der er fastsat for den begåede overtrædelse. Såfremt der ikke bliver stillet sikkerhed eller fremlagt en kautionserklæring, foreskriver bestemmelsen, at lovovertræderen vil få inddraget sit førerbevis. En klageadgang til præfekten er ikke udtrykkeligt fastsat.

14. Lovens artikel 202 bestemmer i modsætning hertil, at hvis overtrædelser af færdselsloven er begået med et køretøj indregistreret i Italien, er lovovertræderen berettiget til senest 60 dage efter, at der er givet meddelelse om overtrædelsen, at betale et beløb, der svarer til det minimumsbeløb, der er fastsat for overtrædelsen. Lovovertræderen kan indbetale det skyldige beløb til den myndighed, som den betjent, der har optaget rapporten, henhører under, eller ved overførsel til en

postgirokonto eller en bankkonto. Endelig kan han inden for 60 dage påklage afgørelsen til præfekten.

15. Kommissionen er af den opfattelse, at den pågældende italienske lovgivning medfører en forskelsbehandling på grundlag af køretøjernes indregistreringssted, hvilket de facto resulterer i en forskelsbehandling på baggrund af nationalitet. Det kan ganske vist udledes af Pastoors og Trans-Capdommen [2], at en sådan forskelsbehandling mellem lovovertrædere kan være berettiget, men den gældende lovgivning er i strid med proportionalitetsprincippet og dermed i strid med artikel 12 EF.

16. I øvrigt har Kommissionen foreslået en løsning, som efter dens opfattelse ville være egnet til at nå det af Den Italienske Republik forfulgte mål, og som samtidig er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Ifølge denne løsning kunne man kræve en øjeblikkelig sikkerhedsstillelse af et beløb svarende til det fastsatte minimumsbeløb, dvs. det beløb, der er nødvendigt for at betale den nedsatte bøde, der er fastsat i lovens artikel 202. Betaling af bøden ville således være sikret, uden at den berørte person behøvede at miste retten til betænkningstid.

17. *Den italienske regering* har anerkendt, at den italienske lovgivning udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Den italienske regering fastholder imidlertid, at en sådan forskelsbehandling er nødvendig for at sikre, at ikke-hjemmehørende personer betaler skyldige bøder. Regeringen henviste her til præmis 22 og 24 i Pastoors og Trans-Capdommen, og til, at der ikke findes fællesskabsretlige retsakter eller bilaterale konventioner mellem staterne, som sikrer, at de pågældende sanktioner kan fuldbyrdes i udlandet.

18. Den løsning, Kommissionen har foreslået, er ikke tilfredsstillende, idet den ikke ophæver det alvorligste aspekt ved forskelsbehandlingen, dvs. forpligtelsen til straks at betale. I øvrigt ville den løsning, som Kommissionen foreslår, udgøre en fordel for ikke-hjemmehørende personer, som ønsker at bestride overtrædelsen ved at indgive klage, såfremt denne klage i sidste instans afvises. I så fald ville en sikkerhed svarende til minimumsbeløbet for bøden ikke være tilstrækkelig til at dække den bøde, der er fastsat i den italienske lovgivning, og som kan være op til det dobbelte af minimumsbeløbet.

## V — Stillingtagen

19. For det første bør det undersøges, om og i hvilket omfang loven foreskriver en forskelsbehandling, og hvorvidt ordningen er sagligt begrundet. For det andet bør det undersøges, hvorvidt det »står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes

2 — Dom af 23.1.1997, sag C-29/95, Sml. I, s. 285.

med den pågældende nationale lovgivning« [3].

A — *Forskellig behandling*

20. Indledningsvis bemærkes, at loven opererer med to forskellige ordninger for lovovertrædelser, der straffes med bøde: En ordning, som anvendes over for lovovertrædere med et køretøj, der er indregistreret i indlandet (herefter »den første gruppe«), en anden ordning, som anvendes over for lovovertrædere med et køretøj, der er indregistreret i udlandet eller er forsynet med grænseplader (herefter »den anden gruppe«). De to ordninger adskiller sig fra hinanden på flere punkter.

21. I øvrigt bemærkes, at de omhandlede bestemmelser i loven på flere punkter adskiller sig fra den omtvistede lovgivning i Pastoors og Trans-Cap-sagen, som påberåbes af begge parter.

22. Den første forskel er, at Pastoors og Trans-Cap-sagen vedrørte en lovgivning, som generelt set gav begge grupper — hjemmehørende personer og ikke-hjemmehørende personer — samme rettigheder, enten øjeblikkelig betaling af bøden, eller påbegyndelse af en straffesag. Kun i sidstnævnte tilfælde fandt en speciel foranstaltning anvendelse over for ikke-hjemmehørende i form af en sikkerhedsstillelse med et beløb svarende til halvanden gang bødens størrelse.

23. I forhold hertil er de omtvistede bestemmelser i loven på en række punkter i højere grad afvigende. Således har den første gruppe 60 dage til at betale en nedsat bøde, hvorimod den anden gruppe udelukkende kan benytte sig af denne mulighed straks, dvs. uden betænkningstid.

24. I øvrigt viser en sammenligning af de omtvistede bestemmelser i loven, at den anden gruppe, i modsætning til den første gruppe, ikke har mulighed for at indgive en klage, medmindre der stilles sikkerhed eller fremlægges en kautionserklæring.

25. Endeligt kan den anden gruppe idømmes en sanktion, som ikke finder anvendelse over for den første gruppe, såfremt personerne ikke benytter muligheden for øjeblikkeligt at betale den nedsatte bøde, idet deres førerbevis kan blive inddraget eller deres køretøj tilbageholdt.

3 — Dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 27.

26. Den anden forskel i forhold til Pastoors og Trans-Cap-sagen er, at lovens artikel 207 ikke skelner på baggrund af opholdssted eller fast bopæl, men på baggrund af, hvor køretøjet er indregistreret.

27. Det er således nødvendigt at undersøge, hvorvidt en lovgivning baseret på det sted, hvor et køretøj er indregistreret, udgør en skjult forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på samme måde som en lovgivning baseret på bopæl.

28. Hvis man tager udgangspunkt i de overvejelser, som ligger til grund for Domstolens praksis [4] vedrørende skjult forskelsbehandling, kan man udlede, at der foreligger en skjult forskelsbehandling, såfremt national lovgivning ikke omfatter — eller meget sjældent omfatter — medlemsstatens egne statsborgere.

29. Artikel 207 udgør en sådan lovgivning, idet den generelt set kun omfatter andre medlemsstaters statsborgere. Det kan udledes af, at det kun er en minoritet af italienske statsborgere, der fører et køretøj, som er indregistreret i en anden medlemsstat, og at det kun er en minoritet af udenlandske statsborgere, der fører et køretøj, som er indregistreret i Italien.

30. Med udgangspunkt i lovens virkning udgør den således en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

31. Efter Domstolens praksis er enhver forskelsbehandling imidlertid ikke nødvendigvis i strid med artikel 12 EF. Forskelsbehandling er tilladt, såfremt den er sagligt begrundet [5].

32. For eventuelt at retfærdiggøre, at bestemmelserne i artikel 207 er sagligt begrundet, har den italienske regering med føje påpeget de problemer, der kan opstå, når en overtrædelse af loven bliver begået med et køretøj, som ikke er indregistreret på det nationale territorium.

33. Når det drejer sig om at bedømme regler, der vedrører muligheden for at retsforfølge lovovertrædelser, og muligheden for at fuldbyrde statslige retsakter som domme og administrative afgørelser,

4 — Dom af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacher, Sml. I, s. 225, præmis 28 og 29, og Pastoors og Trans-Cap-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 17 og 18.

5 — Dom af 10.2.1994, sag C-398/92, Mund & Fester, Sml. I, s. 467, præmis 16 og 17, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6857, præmis 86 og 87.

er det væsentligt at vurdere, hvorvidt internationale aftaler eller fællesskabsretlige (eller unionsretlige) retsakter sikrer en mulighed for fuldbyrdelse.

34. Det kan således udledes af Mund & Fester-dommen, at såfremt der eksisterer sådanne aftaler eller retsakter, er det ikke nødvendigt at have bestemmelser, der specifikt finder anvendelse over for udenlandske statsborgere, eller, som i denne sag, over for køretøjer, der er indregistreret i udlandet [6].

35. Såfremt sådanne aftaler ikke findes, er der — som anført af Domstolen i Pastoors og Trans-Cap-dommen — en »reel risiko for, at det er umuligt eller i det mindste betydeligt vanskeligere og forbundet med større omkostninger at fuldbyrde en dom, hvorved en ikke-hjemmehørende person er blevet domfældt« [7]. En sådan risiko er i særdeleshed høj inden for færdselslovens område.

36. Retsforfølgning af lovovertrædelser begået med køretøjer indregistreret i udlandet medfører betydeligt vanskeligere procedurer, der kræver et større forbrug af tid og personale, og dermed øgede omkostninger. Domstolen [8] har indirekte anerkendt, at besvær forbundet med jurisdiktion og øgede omkostninger er begrundelser, der retfærdiggør en lovgivning, der foreskriver forskelsbehandling.

37. I denne sag handler det om en national lovgivning, der foreskriver en betaling af et beløb til sikkerhed. Formålet er at forhindre, at lovovertrædere, der benytter et køretøj, som er indregistreret i udlandet, ikke kan »unddrage sig en effektiv sanktion ved blot at erklære, at de ikke ønsker at samtykke i, at bøden opkræves øjeblikkeligt, og at de vælger, at der rejses en normal straffesag« [9], dvs. — overført til den af loven forskrevne retstilling — at de fremfører, at de vil benytte deres klageadgang.

38. Behovet for en folkeretlig regulering er åbenlyst på baggrund af et nyligt initiativ inden for rammerne af politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager (Afsnit VI EU) og på baggrund af en rammebeslutning vedrørende anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse af bødestraf [10].

39. Ud fra ovenstående kan udledes, at en lovgivning, der behandler retsforfølgning af køretøjer, der er indregistreret i indlandet, og køretøjer, der er indregistreret i udlan-

6 — Se ligeledes generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i Pastoors og Trans-Cap-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 2, punkt 11.

7 — Pastoors og Trans-Cap-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 21.

8 — Se Bickel & Franz-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 30.

9 — Pastoors og Trans-Cap-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 22.

10 — Rådsdokument 11178/01, COPEN 40.

det, forskelligt, i princippet er sagligt begrundet. Dette betyder imidlertid ikke, at artikel 207 er i overensstemmelse med artikel 12 EF.

B — *Proportionalitet*

40. National lovgivning skal ikke kun være sagligt begrundet, men skal ligeledes opfylde proportionalitetsprincippet for at være i overensstemmelse med artikel 12 EF. Det er derfor nødvendigt at undersøge lovens artikel 207 i forhold til alle aspekter af proportionalitetsprincippet. Først undersøges ud fra denne synsvinkel forpligtelsen til at stille sikkerhed og størrelsen heraf, dernæst de foranstaltninger, der finder anvendelse, såfremt der ikke bliver stillet sikkerhed, eller en kautionserklæring ikke bliver fremlagt.

41. Denne undersøgelse skal ikke ske på grundlag af konkrete sager, men på et generelt grundlag. Der er således tale om en overtrædelse af proportionalitetsprincippet, såfremt en række typiske tilfælde berøres.

1. Egnethed

42. Hvad angår egnetheden af bestemmelserne i lovens artikel 207 kan bemærkes, at de er blevet vedtaget med det formål — anerkendt ved retspraksis — at kunne retsforfølge lovovertrædelser [11].

43. Som den italienske regering med føje har påpeget, er de anvendte midler i princippet egnet til at opnå dette formål. Dette gælder i særdeleshed sikkerhedsstillelsen, der garanterer den faktiske betaling af bøden [12].

2. Nødvendighed

44. Inden for rammerne af »nødvendighed« er der behov for at undersøge, om de foranstaltninger, der er nævnt i lovens artikel 207, udgør et mindsteindgreb for de berørte, eller om der i modsætning hertil findes andre mindre indgribende, men lige så virksomme foranstaltninger.

45. En sammenligning med andre regler i de øvrige medlemsstater viser, at der ikke blot i teorien eksisterer mindre indgribende foranstaltninger, men at sådanne foranstaltninger ligeledes finder anvendelse i visse medlemsstater. Således afstår nogle

11 — Vedrørende formålet med strafforfølgning se dom af 12.7.2001, sag C-262/99, Louloudakis, Sml. I, s. 5547, præmis 69.

12 — Se dom af 7.12.2000, sag C-213/99, de Andrade, Sml. I, s. 11083, præmis 23.

medlemsstater endda fra at benytte en forskelsbehandling af lovovertrædelser begået af personer med opholdssted i landet eller af køretøjer indregistreret i landet og lovovertrædelser begået af personer med opholdssted i udlandet eller med køretøjer indregistreret i udlandet [13].

46. Men selv de medlemsstater, som forskelsbehandler, anvender meget mindre restriktive foranstaltninger end de italienske foranstaltninger [14]. Først og fremmest med hensyn til størrelsen af sikkerheden og de foranstaltninger, der kan anvendes. Således er det beløb, der skal stilles sikkerhed med, begrænset til bødens størrelse og, til dels, sagsomkostninger. Den nedsatte bøde i artikel 202's forstand svarer i loven til det første aspekt.

47. Uanset at der findes foranstaltninger, der er lige så virksomme og mindre indgribende, betyder det faktum, at der anvendes andre foranstaltninger i andre lande ikke i sig selv — i det mindste at dømme ud fra retspraksis [15] — at det er et argument, der kan afgøre, hvorvidt en national lovgivning står i rimeligt forhold til formålet eller ej.

13 — Dette gælder i det mindste for juridiske bestemmelser vedrørende bøder i Republikken Finland, Dem Franske Republik, Den Hellenske Republik, Irland, Republikken Østrig og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

14 — Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Spanien er en del af denne gruppe.

15 — Dom af 21.9.1999, sag C-124/97, Läärä m.fl., Sml. I, s. 6067, præmis 36.

48. Det kan af ovenstående udledes, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til uden videre at vælge det mindste beskyttelsesniveau.

49. For at bedømme retmæssigheden af reglerne i lovens artikel 207 er det nødvendigt at prøve dem i lyset af proportionalitetsprincippet i snævrere forstand.

3. Forholdsmæssighed og proportionalitet i snæver forstand

50. Til sidst er det nødvendigt at undersøge, hvorvidt de indgreb, der er fastsat i lovens artikel 207, står i rimeligt forhold til det med bestemmelsen forfulgte mål.

51. I denne sammenhæng skal det først undersøges, hvilken virkning den ved loven indførte ordning har på de lovovertrædere, der besidder et køretøj, der er indregistreret i udlandet.

52. På samme vis, som de nationale retsforskrifter, der lå til grund for Pastoors og

Trans-Cap-sagen, har artikel 207 fra en retsbeskyttelsessynsvinkel en afskrækkende virkning for lovovertrædere, der benytter køretøjer indregistreret i udlandet.

53. Den afskrækkende virkning stammer for det første fra sikkerhedens størrelse, der er det dobbelte af det nedsatte beløb, der skal betales, såfremt der betales straks. Dertil kan føjes de nærmere regler for tab af den stillede sikkerhed. Den forfalder nemlig også, selv om der ikke indbringes klage. Lovovertræderen får kun sin sikkerhed tilbage, såfremt han vinder sagen.

54. For det andet lægger de subsidiære foranstaltninger, der er forskrevet, såsom inddragelse af førerbeviset eller beslaglæggelse af køretøjet, et vist pres på lovovertræderne.

55. Det faktum, at den italienske lovgivning, i modsætning til den nationale lovgivning der lå til grund for tilbageholdelse af køretøjet i Pastoors og Trans-Cap-sagen [16], ikke foreskriver, at tilbageholdelse straks skal finde sted ved manglende betaling — det sker først, hvis føreren ikke kan fremvise førerbevis — er uden betydning i denne henseende. Faktisk karakteriserede Domstolen den i Pastoors og Trans-Cap-sagen omtvistede lovgivning for »klart uforholdsmæssig« [17]. Selv lovgivning, der ikke er *klart* uforholdsmæssig, kan ligeledes være i strid med artikel 12 EF.

56. Ved at udøve et uforholdsmæssigt pres på den lovovertræder, der benytter et køretøj, der er indregistreret i udlandet, for at denne afstår fra at benytte sin klageadgang og betaler en nedsat bøde øjeblikkeligt, afskærer ordningen denne personkreds fra retsbeskyttelse [18].

57. Retten til en virksom retsbeskyttelse er et generelt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og er hjemlet i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [19].

58. I øvrigt skal der endvidere henvises til retten til god forvaltning, som er forankret i artikel 41 i Den — retligt ikke-bindende — Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder især retten til at blive hørt.

16 — Dom nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 25 og 26.

17 — Dom nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 28.

18 — Se generaladvokat Tesauros redegørelse i Pastoors og Trans-Cap-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 2, punkt 19 og 20.

19 — Domme af 11.1.2001, sag C-1/99, Kofisa Italia, Sml. I, s. 207, præmis 46, og sag C-226/99, Siples, Sml. I, s. 277, præmis 17; se ligeledes dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl. Sml. s. 4097, præmis 14.

59. Ordningen, der er indført ved lovens artikel 207, herunder især den omstændighed, at lovovertræderen, der benytter et køretøj, der er indregistreret i udlandet, i virkeligheden ikke frit kan vælge mellem at betale et nedsat bøde eller at indgive en klage [20], udgør en hindring for, at lovovertrædere, der benytter et køretøj, der er indregistreret i udlandet, kan benytte retten til kontradiktion og begrænser reelt i væsentlig grad deres mulighed for ad rettens vej at opnå retsbeskyttelse [21]. Bestemmelsen står dermed ikke i rimeligt forhold til formålet, uanset om man benytter en endnu strengere opfattelse, hvorefter opkrævning af sikkerhed som en slags forudbetaling af det maksimale beløb [22] i det hele taget er uretmæssig.

60. For fuldstændighedens skyld skal det undersøges, hvorvidt de alternative foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået, forekommer at være tilstrækkelige til at nå det forfulgte mål, idet dette ifølge Domstolens retspraksis er en grundsætning af afgørende betydning [23]. Såfremt man anvender den af retspraksis udledte grundsætning, viser det sig, at den ordning, der er indført ved lovens artikel 207, er i strid med proportionalitetsprincippet, dvs. at sanktionerne står i misforhold til overtrædelsernes grovhed [24]. Eftersom de sanktioner, der er fastlagt i lovens artikel 207, behandler straf for færdselslovsovertrædelser, er denne ordning at betragte som for streng.

61. Det faktum, at størstedelen af medlemsstaterne, der anvender sikkerhedsstillelse, kræver betydeligt lavere sikkerhed, får den uforholdsmæssige karakter af foranstaltningerne i lovens artikel 207 til at fremstå tydeligt [25].

62. Der er således intet til hinder for, at det mål, som Den Italienske Republik forfølger, kan beskyttes lige så virksomt, såfremt loven var mindre indgribende.

63. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at reglerne indført ved lovens artikel 207 ikke kan anses for at være forholdsmæssige. De er derfor i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 12 EF.

20 — Vedrørende den væsentlige forskel mellem den ordning, der er foreskrevet for bosiddende og ikke-bosiddende, se Pastoors og Trans-Cap-dommen.

21 — Pastoors og Trans-Cap-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 27.

22 — I Pastoors og Trans-Cap-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 2, punkt 17 i forslag til afgørelse, var generaladvokat Tesauro imod en sådan udformning af sikkerhedsstillelse.

23 — Dom af 15.6.1999, sag C-394/97, Heinonen, Sml. I, s. 3599, præmis 44.

24 — Se dom af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 9.

25 — Vedrørende hensyntagen til lovgivning i andre medlemsstater se Messner-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 11.

## VI — Forslag til afgørelse

64. På grundlag af alle disse forhold foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 12 EF, idet den har opretholdt bestemmelser (artikel 207 i Codice della strada), hvorefter lovovertrædere behandles forskelligt og på en måde, der ikke står i rimeligt forhold til formålet, på grundlag af køretøjernes indregistreringssted.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«