# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CHRISTINE STIX-HACKL

της 6ης Δεκεμβρίου 2001 [1]

## I — Αντικείμενο της διαδικασίας

1. Η παρούσα προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας αφορά το συμβατό ορισμένων διατάξεων του κώδικα οδικής κυκλοφορίας προς το κοινοτικό δίκαιο, καθόσον προβλέπουν διαφορετική μεταχείριση των παραβατών ανάλογα με τον τόπο ταξινομήσεως των οχημάτων. Αντικείμενο της διαφοράς είναι ο αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας χαρακτήρας των διατάξεων αυτών και, συνεπώς, το μη συμβατό τους προς το άρθρο 12 ΕΚ.

## II — Το νομοθετικό πλαίσιο: εθνικό δίκαιο

2. Οι κρίσιμες για την παρούσα διαδικασία διατάξεις του δικαίου οδικής κυκλοφορίας προστέθηκαν στον Codice della strada (κώδικα οδικής κυκλοφορίας) με το decreto legislativo 285, της 30ής Απριλίου 1992 (στο εξής: κώδικας).

3. Το άρθρο 202 του κώδικα, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα καταβολής, σε περίπτωση παραβάσεως του κώδικα οδικής κυκλοφορίας, μειωμένου προστίμου, έχει ως εξής:

«1. Όσον αφορά τις παραβάσεις για τις οποίες ο παρών κώδικας προβλέπει χρηματική ποινή, με την επιφύλαξη εφαρμογής ενδεχομένων παρεπομένων κυρώσεων, ο παραβάτης πρέπει να καταβάλει, το αργότερο εντός εξήντα ημερών από τη διαπίστωση ή την κοινοποίηση της παραβάσεως, ποσό ίσο με το ελάχιστο ποσό που καθορίζεται από τις ειδικές διατάξεις.

2. Ο παραβάτης μπορεί να καταβάλει το οφειλόμενο ποσό στην υπηρεσία όπου υπάγεται ο υπάλληλος που εξακρίβωσε την παράβαση, με κατάθεση σε ταχυδρομικό λογαριασμό ή, εφόσον το προβλέπει η διοίκηση, σε τραπεζικό λογαριασμό. Ενδεχομένως, στην κλήση που διαπιστώνει την παράβαση ή επιδίδεται στον ενδιαφερόμενο πρέπει να αναγράφονται οι τρόποι πληρωμής με αναφορά στις διατάξεις περί καταθέσεων σε

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

ταχυδρομικό ή, ενδεχομένως, σε τραπεζικό λογαριασμό.

3. Η καταβολή μειωμένου προστίμου δεν επιτρέπεται εάν ο παραβάτης δεν συμμορφώθηκε προς τη διαταγή να σταματήσει ή αν πρόκειται για οδηγό οχήματος που αρνήθηκε να επιδείξει την άδεια κυκλοφορίας, το δίπλωμα οδηγήσεως ή κάθε άλλο έγγραφο που πρέπει να φέρει μαζί του σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή· στην περίπτωση αυτή η κλήση πρέπει να διαβιβάζεται στον νομάρχη εντός 10 ημερών από της διαπιστώσεως του προσώπου του παραβάτη.»

4. Το άρθρο 203 ρυθμίζει τη διοικητική προσφυγή ενώπιον του νομάρχη:

«1. Ο παραβάτης ή τα λοιπά αναφερόμενα στο άρθρο 196 πρόσωπα μπορούν, εντός εξήντα ημερών μετά την ημερομηνία κατά την οποία διαπιστώθηκε ή κοινοποιήθηκε η παράβαση, αν το μειωμένο πρόστιμο δεν καταβλήθηκε στις περιπτώσεις που επιτρέπεται, [μπορεί] να ασκήσουν διοικητική προσφυγή ενώπιον του νομάρχη του τόπου που έλαβε χώρα η παράβαση, εμφανιζόμενοι προσωπικά στην υπηρεσία ή το τμήμα όπου υπάγεται ο υπάλληλος που εξακρίβωσε την παράβαση, ή αποστέλλοντας συστημένη επιστολή με απόδειξη παραλαβής. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επισυνάψει στη διοικητική προσφυγή του τα έγγραφα που κρίνει κατάλληλα και μπορεί να ζητήσει προσωπική ακρόαση.

2. Ο διευθυντής της υπηρεσίας ή ο διοικητής του τμήματος, υπό την έννοια της παραγράφου 1, υποχρεούται να διαβιβάσει στον νομάρχη τα έγγραφα εντός 30 ημερών από την προφορική ή έγγραφη υποβολή της διοικητικής προσφυγής με τα αποδεικτικά της διαπιστώσεως ή κοινοποιήσεως της παραβάσεως και όλα τα άλλα χρήσιμα για την απόφαση έγγραφα, ακόμα και αν αυτά προέρχονται από τον προσφεύγοντα.

3. Αν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, δεν ασκήθηκε καμία διοικητική προσφυγή και αν δεν καταβλήθηκε το μειωμένο πρόστιμο, η κλήση, κατά παρέκκλιση του άρθρου 17 του νόμου 689 της 24ης Νοεμβρίου 1981, συνιστά εκτελεστό τίτλο για ποσό ίσο με το ήμισυ του ανωτάτου ποσού της προβλεπομένης διοικητικής κυρώσεως και για τα διαδικαστικά έξοδα.»

5. Το άρθρο 204 ρυθμίζει τα μέτρα που λαμβάνει ο νομάρχης:

«1. Αν, αφού εξετάσει την κλήση και τα έγγραφα που του διαβίβασε η υπηρεσία ή το τμήμα που εξακρίβωσε την παράβαση, η διοικητική προσφυγή και τα επισυναπτόμενα έγγραφα και αφού ακούσει τους ενδιαφερόμενους που το ζήτησαν, ο νομάρχης θεωρήσει βάσιμη τη διαπίστωση της παραβάσεως, εκδίδει εντός 180 ημερών αιτιολογημένη διάταξη περί επιβολής προστίμου καθορισμένου ποσού, το ύψος του οποίου δεν μπορεί να είναι κατώτερο, για κάθε επιμέρους

παράβαση, του νομίμου ελαχίστου ποσού, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 195, παράγραφος 2. Η απόφαση επιβολής προστίμου περιλαμβάνει και τα έξοδα και επιδίδεται στον παραβάτη και στα λοιπά πρόσωπα που υποχρεούνται, σύμφωνα με την παρούσα διάταξη, σε καταβολή του προστίμου. Πάντως, σε περίπτωση που ο νομάρχης κρίνει ότι δεν ευσταθεί η διαπίστωση της παραβάσεως, εκδίδει εντός της ιδίας προθεσμίας αιτιολογημένη απόφαση για την παύση της διαδικασίας και διαβιβάζει την πλήρη απόφαση στην υπηρεσία ή το τμήμα, όπου ανήκει ο υπάλληλος που διαπίστωσε την παράβαση, ο οποίος ενημερώνει σχετικά τον προσφεύγοντα.

2. Η διάταξη επιβολής προστίμου είναι επιδοτέα σύμφωνα με τους τύπους του άρθρου 201. Η καταβολή του ορισθέντος ποσού και των συναφών εξόδων πρέπει να λάβει χώρα εντός προθεσμίας 30 ημερών από της κοινοποιήσεως στο Δημόσιο Ταμείο που αναγράφεται στη διάταξη επιβολής προστίμου. Το Δημόσιο Ταμείο, στο οποίο έλαβε χώρα η καταβολή, ενημερώνει τον νομάρχη και την υπηρεσία ή, ενδεχομένως, το τμήμα που διαπίστωσε την παράβαση εντός 30 ημερών από της καταβολής.

3. Μετά την πάροδο της προθεσμίας για την καταβολή του προστίμου η διάταξη επιβολής προστίμου αποτελεί εκτελεστό τίτλο για το καθορισθέν ποσό και τα συναφή έξοδα.»

6. Το άρθρο 205 ορίζει σχετικά με την ανακοπή:

«1. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν, εντός 30 ημερών από της επιδόσεως της διατάξεως επιβολής προστίμου ή, εφόσον ο ενδιαφερόμενος κατοικεί στην αλλοδαπή, εντός 60 ημερών από της επιδόσεως αυτής, να ασκήσουν ανακοπή κατά της διατάξεως επιβολής προστίμου.

2. Σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, του Codice di procedura civile, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 17 του νόμου 374 της 21ης Νοεμβρίου 1991, η ανακοπή ασκείται ενώπιον του Giudice di pace του τόπου όπου έλαβε χώρα η παράβαση. Η αρμοδιότητα του Pretore δεν θίγεται όταν επιβάλλεται διοικητική παρεπόμενη κύρωση.

3. Η διαδικασία της ανακοπής, υπό την έννοια της παραγράφου 2, ρυθμίζεται στα άρθρα 22 έως 23 του νόμου 689 της 24ης Νοεμβρίου 1981.»

7. Το άρθρο 207 περιέχει ειδικές διατάξεις για οχήματα, που έχουν ταξινομηθεί στην

αλλοδαπή ή έχουν πινακίδα αριθμού κυκλοφορίας ΕΕ:

«1. Όταν όχημα που έχει ταξινομηθεί στην αλλοδαπή ή έχει πινακίδα αριθμού κυκλοφορίας ΕΕ διαπράξει παράβαση διατάξεως του παρόντος κώδικα, η οποία τιμωρείται με χρηματική ποινή, ο παραβάτης μπορεί να καταβάλει πάραυτα, στο όργανο που διαπίστωσε την παράβαση, το μειωμένο πρόστιμο που προβλέπεται στο άρθρο 202. [...]

2. Αν, για οποιαδήποτε αιτία, ο παραβάτης δεν κάνει χρήση της δυνατότητας καταβολής μειωμένου προστίμου, υποχρεούται να καταβάλει στο όργανο που διαπίστωσε την παράβαση, ως εγγύηση, ποσό ίσο προς το ήμισυ του ανωτάτου ποσού της προβλεπομένης για τη διαπραχθείσα παράβαση χρηματικής ποινής. Αντί της καταβολής της εν λόγω εγγυήσεως, ο παραβάτης μπορεί να προσκομίσει ένα ειδικό έγγραφο εγγυήσεως που να καλύπτει την καταβολή των οφειλομένων ποσών. Η καταβολή της εγγυήσεως ή η προσκόμιση του εγγράφου εγγυήσεως αναφέρεται στην κλήση που διαπιστώνει την παράβαση. Αμφότερα κατατίθενται στο τμήμα ή στην υπηρεσία όπου υπάγεται το όργανο που διαπίστωσε την παράβαση.

3. Εάν δεν υπάρξει καταβολή της εγγυήσεως ή προσκόμιση του εγγράφου εγγυήσεως της παραγράφου 2, το όργανο που διαπίστωσε την παράβαση προβαίνει, συντηρητικώς, στην άμεση αφαίρεση της αδείας οδηγήσεως του ενδιαφερομένου. Ελλείψει αδείας οδηγήσεως, το όχημα κατάσχεται εφόσον δεν πληρούται μία από τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2 και, εν πάση περιπτώσει, για μία χρονική περίοδο μη υπερβαίνουσα τις εξήντα ημέρες.

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν ισχύουν για οχήματα που ανήκουν σε Ιταλούς υπηκόους, οι οποίοι κατοικούν στην κοινότητα Campione d'Italia.»

8. Το ιταλικό σύστημα χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι ως ανώτατο ποσό προστίμου καθορίζεται το τετραπλάσιο του εκάστοτε ελάχιστου ποσού. Το ήμισυ του ανώτατου ποσού ισούται συνεπώς πάντοτε με το διπλάσιο του ελάχιστου ποσού.

## III — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

9. Δεδομένου ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι ορισμένες διατάξεις του κώδικα παραβιάζουν το άρθρο 12 ΕΚ, κίνησε τη διαδικασία λόγω παραβάσεως της Συνθήκης σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ.

10. Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 226, παράγραφος 1, ΕΚ, η Επι-

τροπή όχλησε καταρχάς στην Ιταλική Δημοκρατία να υποβάλει τις παρατηρήσεις της και στη συνέχεια της απηύθυνε, με έγγραφο της 2ας Οκτωβρίου 1998, αιτιολογημένη γνώμη με την οποία την κάλεσε να λάβει, εντός δύο μηνών από της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης, τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12 ΕΚ.

11. Δεδομένου ότι η Επιτροπή, κατόπιν πολλών απαντήσεων της Ιταλικής Δημοκρατίας, ενέμεινε στην άποψή της ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις της, άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου, με δικόγραφο της 23ης Μαΐου 2000, που πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 31 Μαΐου 2000, προσφυγή κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας.

12. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο

— να διαπιστωθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ νομοθεσία (άρθρο 207 του κώδικα), που προβλέπει διαφορετική και δυσανάλογη μεταχείριση των παραβατών βάσει του τόπου ταξινομήσεως του οχήματος, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΚ·

— να καταδικαστεί η Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

## IV — Συνοπτική έκθεση της επιχειρηματολογίας των διαδίκων

13. Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, από το άρθρο 207 του κώδικα προκύπτουν τα εξής: αν παραβιαστεί διάταξη του κώδικα από όχημα, ταξινομηθέν στην αλλοδαπή, ο παραβάτης πρέπει να καταβάλει — άμεσα στο διαπιστώσαν την παράβαση όργανο και χωρίς δυνατότητα ασκήσεως διοικητικής προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου για τον τόπο που έλαβε χώρα η παράβαση νομάρχη — πρόστιμο ίσο με το ελάχιστο ποσό που έχει καθοριστεί για τη συγκεκριμένη παράβαση, να καταβάλει ασφάλεια ή να προσκομίσει έγγραφο εγγυήσεως, που να καλύπτει ποσό ίσο με το ήμισυ του ανώτατου ποσού του προβλεπόμενου για τη διαπραχθείσα παράβαση προστίμου. Αν δεν καταβληθεί ασφάλεια ούτε προσκομιστεί έγγραφο εγγυήσεως, προβλέπεται η αφαίρεση της άδειας οδηγήσεως. Δεν προβλέπεται ρητώς δυνατότητα ασκήσεως διοικητικής προσφυγής ενώπιον του νομάρχη.

14. Αντίθετα, σύμφωνα με το άρθρο 202 του κώδικα, σε περίπτωση παραβάσεως του κώδικα που διαπράχθηκε από όχημα, ταξινομηθέν στην Ιταλία, ο παραβάτης μπορεί, εντός 60 ημερών από της επιδόσεως, να καταβάλει ποσό ίσο με το ελάχιστο ποσό που έχει καθοριστεί για τη συγκεκριμένη παράβαση. Μπορεί να καταβάλει το οφειλόμενο ποσό στην υπηρεσία, στην οποία ανήκει το όργανο που διαπίστωσε την παράβαση, ή να αποστείλει με έμβασμα σε ταχυδρομικό ή τραπεζικό λογαριασμό. Τέλος δικαιούται,

εντός 60 ημερών από της επιδόσεως της κλήσεως να ασκήσει διοικητική προσφυγή ενώπιον του νομάρχη.

15. Η προαναφερθείσα νομοθεσία συνεπάγεται, κατά την άποψη της Επιτροπής, δυσμενή διάκριση βάσει του τόπου ταξινομήσεως του οχήματος και οδηγεί de facto στο ίδιο αποτέλεσμα με διάκριση λόγω ιθαγενείας. Από την απόφαση Pastoors [2] μπορεί βέβαια να συναχθεί ότι μπορεί να δικαιολογείται διαφορετική μεταχείριση των παραβατών, η ισχύουσα ιταλική ρύθμιση όμως είναι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας. Συνιστά συνεπώς παράβαση του άρθρου 12 ΕΚ.

16. Εξάλλου, η Επιτροπή υποδεικνύει μια λύση που εξυπηρετεί, κατά την άποψή της, τον σκοπό που επιδιώκει η Ιταλία και συγχρόνως συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο. Σύμφωνα με τη λύση αυτή μπορεί να απαιτηθεί η άμεση καταβολή εγγυήσεως ίσης με το ελάχιστο ποσό, δηλαδή το ποσό που είναι απαραίτητο για την καταβολή του μειωμένου προστίμου υπό την έννοια του άρθρου 202 του κώδικα. Έτσι εξασφαλίζεται η καταβολή, χωρίς ο ενδιαφερόμενος να στερείται το δικαίωμα να διαθέτει περίοδο διασκέψεως.

17. Η *Ιταλική Κυβέρνηση* αναγνωρίζει ότι η ιταλική ρύθμιση δημιουργεί έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας. Η Ιταλική Κυβέρνηση όμως, επικαλούμενη τις σκέψεις 22 και 24 της αποφάσεως Pastoors και επισημαίνοντας ότι ελλείπουν αντίστοιχες ρυθμίσεις κοινοτικού δικαίου ή διμερείς συμφωνίες, που να εξασφαλίζουν την εκτέλεση των κυρώσεων στην αλλοδαπή, υποστηρίζει ότι η διάκριση αυτή είναι απαραίτητη για να εξασφαλιστεί η καταβολή των προστίμων από παραβάτες κατοίκους αλλοδαπής.

18. Η υποδειχθείσα από την Επιτροπή λύση δεν είναι ικανοποιητική, διότι δεν αίρει τη σημαντικότερη πτυχή της διακρίσεως, δηλαδή την υποχρέωση άμεσης καταβολής. Επιπλέον, η πρόταση της Επιτροπής ευνοεί τον παραβάτη κάτοικο αλλοδαπής ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει ανακοπή, που στη συνέχεια απορρίπτεται. Και τούτο διότι σε μια τέτοια περίπτωση το ποσό της εγγυήσεως που ισούται με το ελάχιστο ποσό δεν επαρκεί για να καλύψει την προβλεπόμενη από τη νομοθεσία κύρωση, η οποία μπορεί να ανέρχεται στο διπλάσιο του ελάχιστου ποσού.

## V — Εκτίμηση

19. Σε μία πρώτη φάση, πρέπει να ερευνηθεί κατά πόσο και σε ποιο σημείο ο κώδικας προβλέπει διαφορετική μεταχείριση και κατά πόσον η ρύθμιση αυτή είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη. Σε μια δεύτερη φάση πρέπει, στη συνέχεια, να ερευνηθεί κατά πόσον η ρύθμιση αυτή στηρίζεται σε στοιχεία «ανά-

2 — Απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 1997, C-29/95 (Συλλογή 1997, σ. I-285).

λογα με σκοπό που επιδιώκεται θεμιτώς από το εθνικό δίκαιο» [3].

Α — *Διαφορετική μεταχείριση*

20. Καταρχάς πρέπει να επισημανθεί ότι ο κώδικας διακρίνει δύο καθεστώτα για τις παραβάσεις όσον αφορά την επιβολή προστίμου. Ενώ το πρώτο καθεστώς ισχύει για τους παραβάτες, τα οχήματα των οποίων έχουν ταξινομηθεί στην ημεδαπή (στο εξής: πρώτη ομάδα), το δεύτερο καθεστώς ισχύει για τους παραβάτες, τα οχήματα των οποίων έχουν ταξινομηθεί στην αλλοδαπή ή έχουν πινακίδα αριθμού κυκλοφορίας ΕΕ (στο εξής: δεύτερη ομάδα). Τα δύο καθεστώτα διαφέρουν από πολλές απόψεις.

21. Στη συνέχεια πρέπει να επισημανθεί ότι οι επίμαχες διατάξεις του κώδικα διαφέρουν από πολλές απόψεις από τη ρύθμιση την οποία αφορούσε η επικληθείσα και από τους δύο διαδίκους υπόθεση Pastoors.

22. Η πρώτη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι η υπόθεση Pastoors είχε ως αντικείμενο μια ρύθμιση που παρείχε καταρχήν και στις δύο ομάδες, δηλαδή στους κατοίκους ημεδαπής και στους κατοίκους αλλοδαπής, τις ίδιες δυνατότητες: άμεση καταβολή του προστίμου ή κίνηση της ποινικής διαδικασίας. Μόνον η δεύτερη εναλλακτική λύση προέβλεπε μια ειδική ρύθμιση για τους κατοίκους αλλοδαπής, και συγκεκριμένα την κατάθεση εγγυήσεως υπερβαίνουσας κατά 50 % το ποσό του προστίμου.

23. Αντίθετα οι επίμαχες διατάξεις του κώδικα συνεπάγονται διαφορές σε πολύ περισσότερα σημεία. Έτσι η πρώτη ομάδα διαθέτει χρονικό διάστημα 60 ημερών για να καταβάλει μειωμένο πρόστιμο, ενώ η δεύτερη ομάδα μπορεί να κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής μόνον αμέσως, δηλαδή δεν διαθέτει περίοδο διασκέψεως.

24. Περαιτέρω, η δεύτερη ομάδα, όπως προκύπτει από συγκριτική εξέταση των κρίσιμων διατάξεων του κώδικα, έχει τη δυνατότητα διοικητικής προσφυγής, αντίθετα απ' ό,τι η πρώτη ομάδα, μόνον αν καταβάλει εγγύηση ή προσκομίσει έγγραφο εγγυήσεως.

25. Τέλος, στη δεύτερη ομάδα, εφόσον δεν καταβάλει αμέσως το μειωμένο πρόστιμο, δεν καταθέσει εγγύηση ούτε προσκομίσει έγγραφο εγγυήσεως, επιβάλλεται μία κύρωση που δεν μπορεί να επιβληθεί στην πρώτη ομάδα: αφαίρεση άδειας οδηγήσεως ή, επικουρικώς, κατάσχεση του οχήματος.

3 — Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1998, C-274/96, Bickel και Franz (Συλλογή 1998, σ. I-7637, σκέψη 27).

26. Η δεύτερη διαφορά σε σχέση με την υπόθεση Pastoors έγκειται στο γεγονός ότι το άρθρο 207 του κώδικα δεν διακρίνει αναλόγως του τόπου κατοικίας ή συνήθους διαμονής, αλλά αναλόγως του τόπου ταξινομήσεως του οχήματος.

27. Πρέπει συνεπώς να ερευνηθεί κατά πόσον και μία ρύθμιση που θεωρεί κρίσιμο τον τόπο ταξινομήσεως του οχήματος πρέπει να χαρακτηριστεί ως συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως λόγω ιθαγενείας όπως η διάταξη που θεωρεί κρίσιμο τον τόπο κατοικίας.

28. Με αφετηρία τις σκέψεις στις οποίες στηρίζεται η νομολογία του Δικαστηρίου [4] σχετικά με τις συγκεκαλυμμένες μορφές διακρίσεως, γίνεται δεκτό ότι υφίσταται απαγορευμένη (συγκεκαλυμμένη) διάκριση όταν η εθνική ρύθμιση έχει ως αποτέλεσμα να μην εφαρμόζεται ποτέ ή πολύ σπάνια σε υπηκόους του οικείου κράτους μέλους.

29. Το άρθρο 207 του κώδικα αποτελεί τέτοια ρύθμιση, διότι κατά κανόνα εφαρμόζεται σε υπηκόους άλλων κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι μόνον ένας μικρός αριθμός των ταξινομηθέντων στην αλλοδαπή οχημάτων οδηγείται από Ιταλούς υπηκόους και μόνον ένας μικρός αριθμός των οχημάτων ταξινομηθέντων στην Ιταλία οδηγείται από υπηκόους άλλων κρατών μελών.

30. Ο κώδικας προβλέπει συνεπώς μια ρύθμιση που, με βάση τα αποτελέσματά της, προβαίνει σε διάκριση λόγω ιθαγενείας.

31. Σύμφωνα όμως με τη νομολογία του Δικαστηρίου, κάθε διαφορετική μεταχείριση δεν προσκρούει στην απαγόρευση διακρίσεων του άρθρου 12 ΕΚ. Οι διατάξεις που δημιουργούν διακρίσεις επιτρέπονται όταν δικαιολογούνται από αντικειμενικές περιστάσεις [5].

32. Για μια ενδεχόμενη αντικειμενική δικαιολόγηση της διατάξεως του άρθρου 207 του κώδικα, ορθώς η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται τις δυσχέρειες που μπορούν να προκύψουν κατά την κύρωση παραβάσεων του κώδικα, που διαπράχθηκαν από οχήματα ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή.

33. Ουσιώδες για την κρίση ρυθμίσεων που αφορούν τη δυνατότητα διώξεως παραβάσεων και την εκτελεστότητα κρατικών πράξεων, όπως οι δικαστικές αποφάσεις ή οι διοικητικές πράξεις, είναι το ζήτημα κατά

4 — Αποφάσεις της 14ης Φεβρουαρίου 1995, C-279/93, Schumacker (Συλλογή 1995, σ. I-225, σκέψεις 28 και 29), και Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψεις 17 και 18).

5 — Αποφάσεις της 10ης Φεβρουαρίου 1994, C-398/92, Mund & Fester (Συλλογή 1994, σ. I-467, σκέψεις 16 και 17), και της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-156/98, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2000, σ. I-6857, σκέψεις 86 και 87).

πόσον υπάρχουν διεθνείς συμβάσεις ή κοινοτικές έννομες πράξεις (ή πράξεις της Ενώσεως) που να εξασφαλίζουν την εκτελεστότητα.

34. Εφόσον υφίστανται τέτοιες συμβάσεις ή έννομες πράξεις, από την απόφαση επί της υποθέσεως Mund & Fester συνάγεται ότι στην περίπτωση αυτή δεν είναι απαραίτητες, για την εξασφάλιση της εκτελεστότητας, ειδικές διατάξεις για τους κατοίκους αλλοδαπής ή — όπως στην προκειμένη διαδικασία — για παραβάσεις που διαπράχθηκαν από οχήματα ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή [6].

35. Λόγω της ελλείψεως τέτοιων συμβάσεων, υφίσταται όμως, όπως αναφέρει το Δικαστήριο στην υπόθεση Pastoors, «πραγματικός κίνδυνος να καταστεί η εκτέλεση τυχόν καταδικαστικής αποφάσεως κατά κατοίκου αλλοδαπής αδύνατη ή, τουλάχιστον, σημαντικά δυσχερέστερη και δαπανηρότερη» [7]. Ένας τέτοιος κίνδυνος είναι, ιδίως στον τομέα της οδικής κυκλοφορίας, πολύ μεγάλος.

36. Η δίωξη παραβάσεων, που διαπράχθηκαν από οχήματα, ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή, απαιτεί σημαντικά πολυπλοκότερες διαδικασίες, που απαιτούν περισσότερο χρόνο και απασχόληση προσωπικού και συνεπώς προκαλούν μεγαλύτερα έξοδα. Δυσχέρειες σχετικά με τη δικαιοδοσία και τα πρόσθετα έξοδα έχουν όμως έμμεσα αναγνωριστεί από το Δικαστήριο [8] ως λόγοι που μπορούν να δικαιολογήσουν μια ρύθμιση που προβλέπει αντικειμενικά διαφορετική μεταχείριση.

37. Η παρούσα διαδικασία αφορά μια εθνική ρύθμιση που προβλέπει την κατάθεση ενός χρηματικού ποσού ως εγγύηση. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται να εμποδιστούν οι παραβάτες με όχημα ταξινομηθέν στην αλλοδαπή, «να αποφύγουν την επιβολή κυρώσεως, δηλώνοντας απλώς ότι δεν δέχονται την άμεση είσπραξη του προστίμου αλλά επιλέγουν να υποβληθούν στη συνήθη διαδικασία [9]», δηλαδή — όσον αφορά την απορρέουσα από τον κώδικα έννομη κατάσταση — ότι επιθυμούν να ασκήσουν προσφυγή.

38. Η ανάγκη διεθνούς ρυθμίσεως καθίσταται εξάλλου σαφής από μια προγενέστερη πρωτοβουλία στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας επί ποινικών υποθέσεων (τίτλος VI ΕΕ), και συγκεκριμένα από μια απόφαση-πλαίσιο για την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως χρηματικών ποινών και προστίμων [10].

39. Απ' όλα τα προηγούμενα προκύπτει ότι μια ρύθμιση που διακρίνει, όσον αφορά την κύρωση παραβάσεων του κώδικα, αναλόγως του αν το όχημα έχει ταξινομηθεί στην ημε-

6 — Βλ. και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην υπόθεση Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σημείο 11).

7 — Απόφαση στην υπόθεση C-29/95 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2), σκέψη 21.

8 — Βλ. την απόφαση Bickel και Franz (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 30).

9 — Απόφαση στην υπόθεση Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 22).

10 — Έγγραφο του Συμβουλίου 11178/01, COPEN 40.

δαπή ή στην αλλοδαπή, είναι καταρχήν δικαιολογημένη. Αυτό όμως δεν σημαίνει ακόμα ότι το άρθρο 207 του κώδικα ανταποκρίνεται στις επιταγές του άρθρου 12 ΕΚ.

Β — *Η αρχή της αναλογικότητας*

40. Για να είναι μια εθνική ρύθμιση σύμφωνη προς το άρθρο 12 ΕΚ δεν αρκεί να είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη, αλλά πέραν αυτού πρέπει να ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας. Το άρθρο 207 του κώδικα πρέπει συνεπώς να ελεγχθεί υπό το πρίσμα των διαφόρων πτυχών της αρχής αυτής. Πρόκειται πρώτον για την υποχρέωση καταβολής εγγυήσεως και για το ύψος της και δεύτερον για τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν στην περίπτωση που δεν καταβληθεί εγγύηση ή δεν προσκομιστεί έγγραφο εγγυήσεως.

41. Η έρευνα αυτή δεν πρέπει να γίνει με βάση συγκεκριμένες περιπτώσεις, αλλά γενικώς. Πράγματι, η αρχή της αναλογικότητας παραβιάζεται όταν θίγεται μια ομάδα τυπικών περιπτώσεων.

1. Πρόσφορος χαρακτήρας

42. Όσον αφορά τον πρόσφορο χαρακτήρα των διατάξεων του άρθρου 207 του κώδικα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι εκδόθηκαν προς τον — αναγνωρισμένο και από τη νομολογία [11] — σκοπό εξασφαλίσεως της διώξεως της παραβάσεως.

43. Όπως ορθώς επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση, τα προβλεπόμενα στις διατάξεις αυτές μέτρα είναι καταρχήν κατάλληλα για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού. Αυτό ισχύει ιδίως για την καταβολή εγγυήσεως, που προορίζεται να εξασφαλίζει την πραγματική καταβολή του ποσού της αντίστοιχης επιβαρύνσεως [12].

2. Αναγκαιότητα

44. Όσον αφορά την αναγκαιότητα, πρέπει να ερευνηθεί αν τα μέτρα του άρθρου 207 του κώδικα συνιστούν τη μικρότερη επέμβαση σε βάρος των υποκειμένων δικαίου, ή, αντίστροφα, αν υπάρχουν άλλα εξίσου αποτελεσματικά και λιγότερο δεσμευτικά μέτρα.

45. Από μια σύγκριση με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις των άλλων κρατών μελών προκύπτει ότι η ύπαρξη λιγότερο δεσμευτικών μέτρων δεν είναι μόνο θεωρητική, αλλά τέτοια μέτρα αποτελούν ισχύον δίκαιο σε μερικά κράτη μέλη. Έτσι, ορισμένα κράτη

11 — Για τον σκοπό της ποινικής διώξεως βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-262/99, Λουλουδάκης (Συλλογή 2001, σ. I-5547, σκέψη 69).

12 — Βλ. απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2000, C-213/99, de Andrade (Συλλογή 2000, σ. I-11083, σκέψη 23).

μέλη δεν προβαίνουν καν σε διάκριση μεταξύ των παραβάσεων που διαπράττονται από κατοίκους ημεδαπής ή με όχημα ταξινομηθέν στην ημεδαπή και παραβάσεων που διαπράττονται από κατοίκους αλλοδαπής ή με όχημα ταξινομηθέν στην αλλοδαπή [13].

48. Επομένως, τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα εκ των προτέρων να επιλέξουν το χαμηλότερο επίπεδο προστασίας.

49. Για να κριθεί συνεπώς αν η ρύθμιση του άρθρου 207 του κώδικα συνάδει προς το άρθρο 12 ΕΚ πρέπει ακόμα να γίνει έρευνα υπό το πρίσμα της αναλογικότητας υπό στενή έννοια.

46. Ακόμα όμως και εκείνα τα κράτη μέλη που γνωρίζουν μια τέτοια διάκριση, προβλέπουν πολύ λιγότερο περιοριστικά μέτρα απ' ό,τι η Ιταλία [14]. Αυτό αφορά, πρώτον, το ύψος της εγγυήσεως και τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν. Έτσι, παραδείγματος χάρη, το ύψος της εγγυήσεως περιορίζεται στο ύψος του προστίμου και — εν μέρει — των εξόδων της διαδικασίας. Αντίστοιχο, σύμφωνα με το σύστημα του κώδικα, είναι το μειωμένο πρόστιμο υπό την έννοια του άρθρου 202.

3. Προσήκων χαρακτήρας, αναλογικότητα υπό στενή έννοια

50. Τέλος, πρέπει ακόμα να ερευνηθεί αν οι επεμβάσεις που συνδέονται με τη ρύθμιση του άρθρου 207 του κώδικα είναι οι προσήκουσες σε σχέση με τον επιδιωκόμενο με τη διάταξη αυτή σκοπό.

47. Παρ' όλον όμως που εφαρμόζονται τέτοιου είδους μέτρα — εξίσου αποτελεσματικά αλλά λιγότερο δεσμευτικά — η ύπαρξη και μόνο τέτοιων μέτρων σε άλλα κράτη μέλη — τουλάχιστον σύμφωνα με μια πλευρά της νομολογίας [15] — δεν αποτελεί επιχείρημα ότι μια εθνική ρύθμιση αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας.

51. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει καταρχάς να ερευνηθεί η επίδραση που έχει το καθεστώς του κώδικα στους παραβάτες με οχήματα ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή.

13 — Αυτό ισχύει τουλάχιστον σύμφωνα με τις νόμιμες διατάξεις που αφορούν τα πρόστιμα στη Φινλανδία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Αυστρία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

14 — Πρόκειται για το Βέλγιο, τη Γερμανία και την Ισπανία.

15 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läärä κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067, σκέψη 36).

52. Όπως οι εθνικές διατάξεις τις οποίες αφορούσε η υπόθεση Pastoors, το άρθρο 207

του κώδικα ασκεί αποτρεπτική επίδραση στους παραβάτες με οχήματα ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή, όσον αφορά την έννομη προστασία.

53. Η αποτρεπτική επίδραση είναι, αφενός, αποτέλεσμα του ύψους της εγγυήσεως. Το ύψος αυτό ανέρχεται στο διπλάσιο του μειωμένου προστίμου, το οποίο πρέπει να καταβληθεί σε περίπτωση άμεσης καταβολής. Σ' αυτό προστίθεται ο τρόπος καταπτώσεως της εγγυήσεως. Αυτή καταπίπτει ακόμα και αν δεν ασκηθεί προσφυγή. Η εγγύηση επιστρέφεται στον παραβάτη μόνον αν δικαιωθεί.

54. Αφετέρου, πίεση ασκείται και από τα επικουρικώς εφαρμοζόμενα μέτρα, όπως είναι η αφαίρεση της άδειας οδηγήσεως και η κατάσχεση του οχήματος.

55. Δεν ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός ότι, σύμφωνα με το ιταλικό δίκαιο, αντίθετα απ' ότι στην περίπτωση των εθνικών ρυθμίσεων που αφορούσε η υπόθεση Pastoors [16], η μη άμεση καταβολή δεν συνεπάγεται αμέσως κατάσχεση του οχήματος, αλλά μόνον εάν ελλείπει η άδεια οδηγήσεως. Και τούτο διότι το Δικαστήριο χαρακτήρισε τη ρύθμιση στην υπόθεση Pastoors ως «προδήλως δυσανάλογη» [17]. Στο άρθρο 12 ΕΚ προσκρούουν όμως και ρυθμίσεις που δεν είναι *προδήλως* δυσανάλογες.

56. Το καθεστώς αυτό, ασκώντας δυσανάλογη πίεση στους παραβάτες με όχημα ταξινομηθέν στην αλλοδαπή, να μην αναζητήσουν ένδικη προστασία και να καταβάλουν αμέσως το μειωμένο πρόστιμο, περιορίζει την πρόσβαση αυτού του κύκλου προσώπων στην ένδικη προστασία [18].

57. Το δικαίωμα αποτελεσματικής ένδικης προστασίας αποτελεί όμως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, απορρέουσα από τις κοινές στα κράτη μέλη συνταγματικές παραδόσεις, και έχει παγιωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών [19].

58. Εξάλλου επισημαίνεται επίσης και το ερειδόμενο στο άρθρο 41 του — νομικά μη δεσμευτικού — χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, ιδίως το δικαίωμα ακροάσεως.

16 — Απόφαση Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψεις 25 και 26).

17 — Απόφαση Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 28).

18 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην υπόθεση C-29/95 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σημεία 19 και 20).

19 — Αποφάσεις της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-1/99, Kofisa Italia (Συλλογή 2001, σ. I-207, σκέψη 46), και C-226/99, Siples (Συλλογή 2001, σ. I-277, σκέψη 17)· βλ. επίσης την απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987, 222/86, Heylens κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψη 14).

59. Το σύστημα του άρθρου 207 του κώδικα, ιδίως το γεγονός ότι παραβάτες με οχήματα ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή, δεν μπορούν να επιλέξουν πραγματικά ελεύθερα μεταξύ της δυνατότητας καταβολής του μειωμένου προστίμου και της ασκήσεως ένδικης προσφυγής [20], εμποδίζει συνεπώς το δικαίωμα άμυνας των παραβατών με οχήματα ταξινομηθέντα στην αλλοδαπή, και «περιορίζει πρακτικά τις δυνατότητές τους προσβάσεως στην ένδικη προστασία» [21]. Ο δυσανάλογος χαρακτήρας της ρυθμίσεως είναι συνεπώς δεδομένος ακόμα και στην περίπτωση που δεν υιοθετηθεί μια ακόμα αυστηρότερη άποψη, σύμφωνα με την οποία είναι σε κάθε περίπτωση αθέμιτη η σύσταση εγγυήσεως ως προκαταβολή της ανωτάτης χρηματικής ποινής [22].

60. Για λόγους πληρότητας πρέπει να γίνει αναφορά στη νομολογία του Δικαστηρίου, που καθιέρωσε την αρχή ότι έχει αποφασιστική σημασία αν τα προτεινόμενα από την Επιτροπή εναλλακτικά μέτρα φαίνονται αρκετά αποτελεσματικά για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού [23]. Ακόμη κι αν εφαρμοστεί ή αρχή που διαμόρφωσε η νομολογία αυτή, προκύπτει παρ' όλ' αυτά ότι το σύστημα των κυρώσεων που καθιερώνει το άρθρο 207 του κώδικα είναι αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή ότι οι κυρώσεις είναι δυσανάλογες προς τη βαρύτητα της πράξεως [24]. Δεδομένου ότι οι κυρώσεις του άρθρου 207 του κώδικα είναι κυρώσεις για παραβάσεις του κώδικα οδικής κυκλοφορίας, το καθεστώς αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως υπερβολικά αυστηρό.

61. Ο δυσανάλογος χαρακτήρας της ρυθμίσεως του άρθρου 207 του κώδικα καθίσταται προφανής από το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη μέλη, που προβλέπουν υποχρέωση συστάσεως εγγυήσεως, απαιτούν από τους ενδιαφερόμενους σημαντικά μικρότερες εγγυήσεις [25].

62. Δεν προκύπτει συνεπώς ότι οι επιδιωκόμενοι από την Ιταλία σκοποί δεν μπορούν να προστατευθούν εξίσου αποτελεσματικά με λιγότερο δεσμευτική ρύθμιση.

63. Από τις προηγούμενες σκέψεις συνάγεται ότι η ρύθμιση του άρθρου 207 του κώδικα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως προσήκουσα. Προσκρούει συνεπώς στην απαγόρευση δημιουργίας διακρίσεων του άρθρου 12 ΕΚ.

20 — Σχετικά με αυτή την ουσιώδη διαφορά μεταξύ του καθεστώτος που ισχύει για τους κατοίκους ημεδαπής και τους κατοίκους αλλοδαπής, βλ. την απόφαση Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 27).

21 — Απόφαση Pastoors (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 27).

22 — Κατά μιας τέτοιας διαμορφώσεως της καταβολής ασφαλείας τάχθηκε ο γενικός εισαγγελέας Tesauro στην υπόθεση C-29/95 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σημείο 17).

23 — Απόφαση της 15ης Ιουνίου 1999, C-394/97, Heinonen (Συλλογή 1999, σ. I-3599, σκέψη 44).

24 — Βλ. απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1989, C-265/88, Messner (Συλλογή 1989, σ. 4209, σκέψη 9).

25 — Ως προς το αν λαμβάνονται υπόψη οι ρυθμίσεις άλλων κρατών μελών, βλ. την απόφαση Messner (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 24, σκέψη 11).

**Πρόταση**

64. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1. Η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ κανονιστική ρύθμιση (άρθρο 207 του Codice della strada) που προβλέπει διαφορετική και δυσανάλογη μεταχείριση των παραβατών αναλόγως του τόπου ταξινομήσεως των οχημάτων τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΚ.

2. Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»