FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 6 december 2001 [1]

I — Föremål för talan

1. Kommissionens talan mot Republiken Italien gäller frågan huruvida föreskrifter i den italienska vägtrafiklagstiftningen, i vilka föreskrivs olika behandling av lagöverträdare beroende på platsen för registrering av deras fordon, är förenliga med gemenskapsrätten. Det är tvistigt om dessa föreskrifter är oproportionerliga och därmed oförenliga med artikel 12 EG.

II — Tillämpliga bestämmelser: Nationell rätt

2. De i målet aktuella vägtrafikföreskrifterna finns i *Codice della strada* (vägtrafiklagen), *decreto legislativo n. 285* av den 30 april 1992 (nedan kallad Codice).

3. Dess artikel 202, i vilken föreskrivs en möjlighet att betala ett reducerat belopp i fall av överträdelser av vägtrafiklagstiftningen, har följande lydelse:

"1. Vid överträdelser som enligt denna lag är förenade med böter kan lagöverträdaren, utan att det hindrar att även andra påföljder kan komma i fråga, inom 60 dagar från det misstanken framställdes eller från delgivningen betala ett belopp motsvarande det lägsta bötesbelopp som är föreskrivet för överträdelsen.

2. Lagöverträdaren kan betala beloppet till den polismyndighet som polismannen tillhör, genom inbetalning till ett postgirokonto eller, när myndigheten beslutar så, till ett bankgirokonto. Vid behov skall i det överlämnade eller delgivna protokollet anges vad som skall gälla beträffande inbetalning till postgirokonto eller, i före-

1 — Originalspråk: tyska.

kommande fall, inbetalning till bankgirokonto.

3. Betalning av ett reducerat belopp är inte tillåten i fall när lagöverträdaren har underlåtit att följa en uppmaning att stanna eller när en fordonsförare har vägrat att visa upp fordonslicens, körkort eller något annat dokument som han enligt lag är skyldig att ha med sig. I sådana fall skall protokollet avseende lagöverträdelsen tillställas prefekten inom 10 dagar från det att förarens identitet har fastställts."

4. I artikel 203 regleras förfarandet för överklagande till prefekten:

"1. När någon betalning av ett reducerat belopp i de fall när en sådan är tillåten inte sker, kan lagöverträdaren eller andra i artikel 196 angivna personer inom 60 dagar från det att misstanken framställdes eller från delgivningen överklaga till pre[fe]kten på orten för lagöverträdelsen, antingen personligen på plats eller genom att inställa sig vid polismyndighetens kansli, eller också genom att skicka ett rekommenderat brev med mottagningsbevis. Den som överklagar kan bifoga de handlingar som han vill åberopa, och han kan också begära att bli hörd personligen.

2. Chefen för den polismyndighet som anges i första stycket skall inom 30 dagar från det muntliga eller skriftliga överklagandet översända akten till prefekten med uppgift om den framställda misstanken, delgivningsbevis och alla andra handlingar av betydelse för avgörandet, även de som härrör från den som har överklagat.

3. Om inget överklagande har gjorts inom den angivna fristen och om inget reducerat belopp har betalats, utgör protokollet utan hinder av vad som föreskrivs i artikel 17 i lagen nr. 689 av den 24 november 1981, en exekutionstitel såvitt avser ett belopp som motsvarar hälften av det högsta möjliga bötesbeloppet enligt lagen jämte kostnaderna för förfarandet."

5. Artikel 204 innehåller följande regler för prefektens handläggning:

"1. Finner prefekten, efter genomgång av protokollet och akten från polismyndigheten eller från utredande polismän, av överklagandet och till detta fogade handlingar och efter att ha hört den misstänkte på dennes begäran, att misstanken framstår som befogad, skall han inom 180 dagar fatta ett motiverat beslut där betalning av ett bestämt bötesbelopp enligt kriterierna i

artikel 195 andra stycket fastställs. Detta belopp skall för varje enskild lagöverträdelse motsvara minst det dubbla lägsta bötesbeloppet enligt lagen. Bötesbeslutet skall även avse kostnaderna för förfarandet, och skall tillställas lagöverträdaren och andra personer som är betalningsskyldiga på grund av beslutet. Om prefekten däremot finner att misstanken inte kan anses vara befogad, skall han inom samma tidsfrist fatta ett motiverat beslut om att avskriva förfarandet och överlämna beslutet i sin helhet till polismyndigheten, som i sin tur skall underätta den som har överklagat.

2. Bötesbeslutet skall utformas på det sätt som framgår av artikel 201. Betalning av det fastställda bötesbeloppet och därmed förenade kostnader skall inom 30 dagar från delgivningen göras till registermyndigheten eller till någon annan instans som anges i bötesbeslutet. Den myndighet som har mottagit betalningen skall underrätta prefekten och polismyndigheten inom 30 dagar från betalningen.

3. Bötesbeslutet utgör efter utgången av betalningsfristen en exekutionstitel såvitt avser det fastställda bötesbeloppet och därmed förenade kostnader."

6. I artikel 205 regleras överklagandet till domstol på följande sätt:

"1. Den som berörs kan överklaga bötesbeslutet till domstol inom 30 dagar från delgivningen av beslutet eller, när den som berörs bor på utrikes ort, inom 60 dagar från delgivningen.

2. I artikel 7 tredje stycket civilprocesslagen i dess ändrade lydelse enligt artikel 17 i lag nr 374 av den 21 november 1991, skall överklagandet göras till Giudice di pace i det område där lagöverträdelsen ägde rum. Domstolen (Pretore) är fortfarande behörig även om en administrativ påföljd har påförts.

3. Förfarandet för överklagandet enligt andra stycket regleras i artiklarna 22 och 23 i lag nr 689 av den 24 november 1981."

7. Artikel 207 innehåller en särskild föreskrift för fordon som är registrerade utom-

lands eller som har en EE-skylt:

"1. Om en föreskrift i denna Codice överträds med ett fordon som är registrerat utomlands eller är försett med en EE-skylt och om överträdelsen bestraffas med böter, kan lagöverträdaren omedelbart till polismannen betala ett reducerat belopp i den mening som avses i artikel 202. Polismannen skall till sin myndighet överlämna protokollet och det mottagna penningbeloppet samt utfärda ett kvitto till lagöverträdaren med en notering om betalningen i den protokollskopia som han skall överlämna till lagöverträdaren.

2. Om lagöverträdaren inte väljer att använda sig av möjligheten att betala ett reducerat belopp skall han hos polismannen deponera ett belopp som motsvarar hälften av det högsta bötesbelopp som föreskrivs för överträdelsen som säkerhet. Istället för att deponera en sådan säkerhet kan lagöverträdaren uppvisa ett särskilt borgensåtagande som garanterar betalning av det belopp som han är skyldig att betala. När en säkerhet har deponerats eller ett borgensåtagande har uppvisats, skall detta antecknas i protokollet avseende lagöverträdelsen. I båda fallen sker detta vid den polismyndighet som polismannen tillhör.

3. Om ingen säkerhet deponeras eller inget borgensåtagande uppvisas på sådant sätt som anges i andra stycket, skall polismannen genast ta körkortet i förvar som säkerhet. Saknas körkort, skall fordonet tas i förvar som säkerhet tills någon av förpliktelserna enligt andra stycket har uppfyllts, dock bara under en tid som inte får överstiga 60 dagar.

4. Bestämmelserna i denna artikel gäller inte för fordon som tillhör italienska medborgare som är bosatta i församlingen Campione d'Italia."

8. Det italienska systemet kännetecknas av att det högsta möjliga bötesbeloppet alltid uppgår till fyra gånger det lägsta möjliga beloppet. Hälften av det högsta beloppet utgör alltså alltid det dubbla lägsta beloppet.

III — Faktiska omständigheter och förfarande

9. Kommissionen har uppfattningen att vissa föreskrifter i den aktuella Codice strider mot artikel 12 EG och har därför väckt talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG.

10. Enligt förfarandet enligt artikel 226 första stycket EG har kommissionen läm-

nat Republiken Italien tillfälle att yttra sig och har därefter genom en skrivelse av den 2 oktober 1998 i ett motiverat yttrande uppmanat den att inom två månader från delgivningen vidta åtgärder för att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 12 EG.

11. Sedan kommissionen efter flera svarsskrivelser från Republiken Italien vidhållit sin uppfattning att Italien inte uppfyller sina skyldigheter, väckte den talan mot Republiken Italien vid domstolen genom en skrivelse av den 23 maj 2000, som registrerades vid domstolen den 31 maj 2000.

12. Kommissionen har i målet yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 EG genom att bibehålla lagstiftning (artikel 207 i Codice), vilken föreskrev olika och oproportionerlig behandling av lagöverträdare beroende på platsen för registrering av deras fordon, samt

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Sammanfattning av parternas argument

13. Enligt *kommissionens* uppfattning framgår följande av artikel 207 i Codice: När en föreskrift i Codice har överträtts vid trafik med ett fordon som är registrerat utomlands, måste lagöverträdaren — direkt till polismannen och utan möjlighet för lagöverträdaren att överklaga till prefekten i det område där överträdelsen äger rum — betala böter med det lägsta belopp som föreskrivs för den aktuella typen av överträdelse, deponera en säkerhet eller uppvisa ett borgensåtagande avseende ett belopp som motsvarar hälften av det högsta bötesbelopp som överträdelsen kan medföra. Om någon säkerhet inte deponeras eller något borgensåtagande inte uppvisas skall körkortet tas i förvar. Det föreskrivs inte uttryckligen någon möjlighet att överklaga till prefekten.

14. Enligt artikel 202 i Codice är det däremot möjligt för lagöverträdaren, när överträdelsen har begåtts med ett fordon som är registrerat i Italien, att inom 60 dagar från delgivningen betala ett belopp som motsvarar det lägsta bötesbelopp som kan följa på överträdelsen. Lagöverträdaren kan betala böterna till den polismyndighet som polismannen tillhör eller genom en överföring från sitt bank- eller postgirokonto. Slutligen har

han rätt att inom 60 dagar från delgivningen av bötesbeslutet överklaga till prefekten.

15. Kommissionen anser att den nämnda lagstiftningen utgör en diskriminering på grund av platsen för fordonets registrering och att den i praktiken har samma verkan som en diskriminering på grund av nationalitet. Visserligen kan man av domen i målet Pastoors [2] sluta sig till att det kan vara tillåtet att göra en åtskillnad på grund av lagöverträdarens hemvist, men den berörda italienska lagstiftningen är oproportionerlig och strider därför mot artikel 12 EG.

16. Vidare pekar kommissionen på en lösning som den anser skulle svara mot såväl det mål som Italien eftersträvar som gemenskapsrättens krav. Enligt denna lösning skulle det ställas ett krav på en omedelbar deponering av en säkerhet motsvarande det lägsta bötesbeloppet, det vill säga samma belopp som krävs för betalning av ett reducerat belopp enligt artikel 202 i Codice. Därmed skulle betalning säkerställas utan att den berörde fråntogs rätten till betänketid.

17. Den *italienska regeringen* medger att de italienska bestämmelserna indirekt innebär att det görs en åtskillnad beroende på nationalitet. Med åberopande av punkterna 22 och 24 i domen i målet Pastoors och med hänvisning till att det saknas sådana gemenskapsrättsliga regler eller bilaterala avtal som kan säkerställa verkställigheten av påföljder utomlands, anser den italienska regeringen emellertid att den konkreta skillnaden i behandling är nödvändig för att säkerställa betalning från lagöverträdare som inte har sitt hemvist inom landet.

18. Den lösning som kommissionen har pekat på är inte tillräcklig, eftersom den viktigaste aspekten på reglerna, nämligen skyldigheten att betala omedelbart, därigenom inte beaktas. Dessutom skulle kommissionens förslag kunna medföra en fördel för lagöverträdare utan hemvist inom landet som överklagar ett beslut, när detta överklagande avslås. I sådana fall skulle den situationen kunna uppkomma att säkerheten på ett belopp motsvarande det lägsta bötesbeloppet inte räcker till att täcka den enligt lagen möjliga påföljden, nämligen det dubbla lägsta bötesbeloppet.

V — Bedömning

19. För det första skall prövas om och på vilken punkt det i Codice föreskrivs en skillnad i behandling och om denna är objektivt befogad. För det andra skall därefter prövas om dessa föreskrifter "står

2 — Dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, Pastoors och Trans-Cap (REG 1997, s. I-285).

i proportion till det syfte som eftersträvas med de nationella föreskrifterna".[3]

A — *Skillnad i behandling*

20. Inledningsvis kan konstateras att det i Codice vid lagöverträdelser medvetet görs en åtskillnad mellan två olika typer av bötesregler. En typ av regler gäller för lagöverträdare vars fordon är registrerade inom landet (nedan kallade första gruppen) och en andra typ för lagöverträdare vars fordon är registrerade utomlands eller är försedda med en EE-skylt (nedan kallade andra gruppen). De båda regeltyperna skiljer sig åt på en rad punkter.

21. Vidare skall påpekas att de omtvistade föreskrifterna i Codice på flera punkter är annorlunda än de föreskrifter som det var fråga om i det av båda parter åberopade målet Pastoors.

22. En första skillnad ligger i att målet Pastoors rörde föreskrifter som gav de i det målet två aktuella personkategorierna, nämligen i landet bosatta personer och i landet icke bosatta personer i princip samma möjligheter, nämligen omedelbar bötesbetalning eller inledande av ett straffrättsligt förfarande. Bara det andra alternativet framstod som en särreglering för i landet icke bosatta personer, genom kravet att en säkerhet på ett belopp på en och en halv gånger bötesbeloppet skulle ställas.

23. I de i förevarande mål aktuella föreskrifterna i Codice görs däremot en åtskillnad på väsentligt fler punkter. Den första gruppen har en frist på 60 dagar att betala ett reducerat belopp, medan den andra gruppen bara kan välja att använda sig av den möjligheten omedelbart, det vill säga den har inget rådrum (*spatium deliberandi*).

24. Såsom sammantaget framgår av de tillämpliga föreskrifterna i Codice, har dessutom den andra gruppen — till skillnad från vad som gäller för den första gruppen — möjlighet att överklaga ett beslut endast under förutsättning att en säkerhet deponeras eller att ett borgensåtagande uppvisas.

25. Sammantaget kan den andra gruppen, om inte ett reducerat belopp omedelbart betalas, säkerhet deponeras eller ett borgensåtagande uppvisas, drabbas av påföljder som den första gruppen inte kan drabbas av, nämligen att körkortet eller i andra hand fordonet tas i förvar.

3 — Dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz (REG 1998, s. I-7637), punkt 27.

26. En andra skillnad i jämförelse med målet Pastoors ligger i att det i artikel 207 i Codice inte görs någon åtskillnad med avseende på hemvisten eller uppehållsorten, utan i stället med avseende på platsen för registrering av fordonet.

27. Det skall därför prövas om föreskrifter som tar sikte på platsen för registreringen utgör en form av dold diskriminering på grund av nationalitet på samma sätt som föreskrifter som tar sikte på hemvisten.

28. Med utgångspunkt i de synpunkter som domstolen i sin praxis [4] har lagt till grund för att konstatera dolda former av diskriminering, är det fråga om en förbjuden (dold) diskriminering när en nationell föreskrift är sådan att den inte alls eller bara sällan drabbar medborgare i den egna medlemsstaten.

29. Artikel 207 i Codice är just en sådan föreskrift som i regel tillämpas på medborgare i andra medlemsstater. Det beror på att bara en minoritet av de fordon som är registrerade utomlands körs av italienska medborgare och att bara en minoritet av i Italien registrerade fordon körs av medborgare i andra medlemsstater.

30. I Codice föreskrivs därmed ett regelverk som genom sina verkningar leder till en skillnad i behandling beroende på nationalitet.

31. Enligt domstolens praxis strider emellertid inte varje form av skillnad i behandling mot diskrimineringsförbudet i artikel 12 EG. Föreskrifter som leder till en skillnad i behandling kan nämligen vara godtagbara om de är befogade på grund av objektiva omständigheter. [5]

32. Som en objektivt befogad omständighet när det gäller föreskrifterna i artikel 207 i Codice har den italienska regeringen med rätta åberopat svårigheterna att kunna bestraffa överträdelser av Codice som begås med fordon som inte är registrerade inom landet.

33. En väsentlig aspekt vid bedömningen av regler om ingripande mot överträdelser och om verkställighet av statliga rättsakter såsom domar och förvaltningsbeslut är

4 — Dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker (REG 1995, s. I-225), punkterna 28 och 29, och i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkterna 17 och 18.

5 — Dom av den 10 februari 1994 i mål C-398/92, Mund & Fester (REG 1994, s. I-467) punkterna 16 och 17, svensk specialutgåva, volym 15, s. 37, och av den 19 september 2000 i mål C-156/98, kommissionen mot Tyskland (REG 2000, s. I-6857, punkterna 86 och 87.

frågan om det finns folkrättsliga avtal eller gemenskaps- och unionsrättsliga rättsakter som säkerställer att verkställighet kan ske.

34. För det fall det finns sådana avtal eller rättsakter, kan det nämligen av domen i rättsfallet Mund & Fester utläsas att det för säkerställandet av verkställigheten inte är nödvändigt med särskilda föreskrifter för personer som inte är bosatta i landet eller — som i förevarande mål — för överträdelser som begås med fordon som är registrerade utomlands. [6]

35. Om det saknas sådana avtal föreligger emellertid, såsom domstolen uttalade i målet Pastoors, "en reell risk för att verkställigheten av en fällande dom som meddelats mot en person som inte är bosatt i landet blir omöjlig eller åtminstone avsevärt svårare och dyrare". [7] En sådan risk är alltid mycket stor på straffrättens område.

36. Ingripanden mot överträdelser som begås med fordon som är registrerade utomlands kräver ett väsentligt mer komplicerat förfarande som fordrar större tids- och personalinsatser och därmed leder till högre kostnader. Svårigheter med avseende på behörig domstol liksom merkostnader för förfarandet har dock av domstolen [8] implicit erkänts som befogade grunder för att motivera föreskrifter i vilka en objektiv skillnad i behandling föreskrivs.

37. I detta mål är det fråga om nationella bestämmelser i vilka föreskrivs att ett penningbelopp skall deponeras som säkerhet. Detta är tänkt att förhindra att personer som begår lagöverträdelser med fordon som är registrerade utomlands "undandrar sig en faktisk påföljd genom att helt enkelt förklara att de inte önskar medge omedelbar uppbörd av böterna och således välja ett icke förenklat straffrättsligt förfarande" [9], det vill säga — överfört till förhållandena avseende Codice — att de vill överklaga ett beslut.

38. Behovet av en mellanstatlig reglering har för övrigt blivit tydligt genom ett nyligen taget initiativ inom ramen för det polisiära och judiciella samarbetet inom straffrätten (Titel VI EU) och närmare bestämt genom ett rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff. [10]

39. Av det anförda följer att en föreskrift i vilken det medvetet görs en åtskillnad mellan överträdelser mot Codice beroende på om fordonet är registrerat inom landet

6 — Jämför generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkt 11.

7 — Domen i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkt 21.

8 — Jämför domen i det ovan i fotnot 3 nämnda målet Bickel och Franz, punkt 30.

9 — Domen i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkt 22.

10 — Rådsdokument 11178/01, COPEN 40.

eller utomlands i princip är befogad. Detta betyder emellertid inte att artikel 207 i Codice därmed är förenlig med artikel 12 EG.

B — *Proportionalitet*

40. För att en nationell föreskrift skall vara förenlig med artikel 12 EG skall den inte bara vara objektivt befogad, utan den skall dessutom vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Artikel 207 i Codice skall därför prövas mot de olika aspekterna av denna princip. Först skall förpliktelsen att deponera en säkerhet och storleken på denna undersökas, och därefter de åtgärder som kan komma i fråga om säkerhet inte deponeras eller borgensåtagande inte uppvisas.

41. Denna undersökning bygger inte på enskilda fall utan görs rent allmänt. Proportionalitetsprincipen har nämligen redan åsidosatts när en serie typfall är för handen.

1. Ändamålsenlighet

42. När det gäller syftet med föreskriften i artikel 207 i Codice kan sägas att den har tillkommit för att uppnå det eftersträvade målet — som godtas i rättspraxis [11] — att säkerställa att lagöverträdelser beivras.

43. Som den italienska regeringen med rätta har anfört i domstolen är de i Codice föreskrivna åtgärderna i princip ägnade att uppfylla detta mål. Detta gäller särskilt deponeringen av en säkerhet, genom vilken den faktiska betalningen av motsvarande bötesbelopp skall säkras. [12]

2. Nödvändighet

44. Inom ramen för begreppet nödvändighet skall prövas om de åtgärder som är möjliga enligt artikel 207 i Codice medför minsta möjliga ingrepp för dem som berörs, eller om det finns andra lika verksamma åtgärder som är mindre betungande.

45. En jämförelse med motsvarande föreskrifter i andra medlemsstater visar att det inte bara i teorin finns mindre betungande åtgärder utan även att sådana åtgärder utgör gällande rätt i flera medlemsstater. Flera medlemsstater avstår överhuvudtaget

11 — När det gäller målet för beivrande av lagöverträdelser, se dom av den 12 juli 2001 i mål C-262/99, Louloudakis (REG 2001, s. I-5547), punkt 69.

12 — Jämför dom av den 7 december 2000 i mål C-213/99, de Andrade (REG 2000, s. I-11083), punkt 23.

från att göra en åtskillnad mellan sådana lagöverträdelser som begås av personer med hemvist inom landet eller med fordon som är registrerade inom landet, å ena sidan, och sådana lagöverträdelser som begås av personer med hemvist utomlands eller med fordon som är registrerade utomlands, å andra sidan. [13]

46. Även de medlemsstater som gör en sådan åtskillnad föreskriver dock åtgärder som är långt mindre ingripande än de italienska. [14] Detta gäller i första hand säkerhetens storlek och de rättsliga åtgärder som är möjliga att tillgripa. Exempelvis begränsar sig säkerhetens storlek till storleken på bötesbeloppet och — delvis — förfarandekostnaderna. Det förstnämnda exemplet motsvaras i Codice av det reducerade beloppet enligt artikel 202.

47. Även om det alltså faktiskt finns fungerande åtgärder som är lika verksamma men mindre betungande, är den omständigheten att det finns gällande regler om sådana i andra medlemsstater, åtminstone enligt delar av rättspraxis [15] ändå inte i sig ett argument för att en nationell föreskrift är oproportionerlig.

13 — Det gäller i vart fall böteslagstiftningen i Republiken Finland, Republiken Frankrike, Republiken Grekland, Irland, Republiken Österrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

14 — Dit hör Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Spanien.

15 — Dom av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läärä m.fl. (REG 1999, s. I-6067) punkt 36.

48. Av detta kan slutsatsen dras att medlemsstaterna inte är förpliktade att välja den allra lägsta skyddsnivån.

49. För att pröva föreskriften i artikel 207 i Codices förenlighet med fördraget krävs det också en prövning av proportionaliteten i mer inskränkt bemärkelse.

3. Lämplighet, proportionalitet i inskränkt bemärkelse

50. Slutligen skall prövas om de ingrepp som är förbundna med bestämmelserna i artikel 207 i Codice är proportionerliga med hänsyn till föreskriftens ändamål.

51. I det sammanhanget skall i första hand prövas vilka verkningar som systemet enligt Codice har för lagöverträdare vars fordon är registrerade utomlands.

52. På liknande sätt som de nationella föreskrifter som var aktuella i målet Pas-

toors har nämligen artikel 207 i Codice en, med hänsyn till rättsskyddet, avskräckande verkan för lagöverträdare vars fordon är registrerade utomlands.

53. Denna avskräckande verkan följer av storleken på säkerheten. Denna uppgår till två gånger det reducerade belopp som kan betalas omedelbart. Till detta kommer bestämmelserna om säkerhetens ianspråktagande. Denna tas nämligen i anspråk även när inte något överklagande görs. Lagöverträdaren får tillbaka sin säkerhet bara om han vinner målet.

54. För det andra utgör säkert de åtgärder som kan tillgripas i andra hand, som att ta körkortet eller fordonet i förvar, ett påtryckningsmedel.

55. I sammanhanget saknar det betydelse att det enligt den italienska lagstiftningen, till skillnad från vad som gällde enligt de nationella föreskrifter som var aktuella i målet Pastoors [16], inte genast blir fråga om säkerställande av fordonet när en omedelbar betalning uteblir, utan först när ett körkort saknas. I målet Pastoors kvalificerade domstolen den i det målet aktuella föreskriften till och med som "uppenbart oproportionerlig". [17] Men även föreskrifter som är oproportionerliga utan att *uppenbart* vara det strider mot artikel 12 EG.

56. Genom att den berörda föreskriften innebär att ett tryck utövas på lagöverträdare vars fordon är registrerade utomlands för att förmå dem att avstå från att överklaga och i stället omedelbart betala det reducerade beloppet, inskränks genom föreskriften tillgången till rättsskydd för denna personkrets. [18]

57. Rätten till ett verksamt rättsskydd utgör en allmän rättsprincip i gemenskapsrätten, som är härledd ur medlemsstaternas författningstraditioner och förankrad i artiklarna 6 och 13 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. [19]

58. För övrigt skall också artikel 41 i — den icke rättsligt bindande — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna uppmärksammas, där rätten till god förvaltning och särskilt rätten att bli hörd är förankrad.

16 — Domen i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkterna 25 och 26.

17 — Domen i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkt 28.

18 — Jämför generaladvokaten Tesaurus påpekanden i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkterna 19 och 20.

19 — Dom av den 11 januari 2001 i mål C-1/99, Kofisa Italia (REG 2001, s. I-207), punkt 46, och i mål C-226/99, Siples (REG 2001, s. I-277), punkt 17, jämför dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl. (REG 1987, s. 4097), punkt 14; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223.

59. Systemet enligt artikel 207 i Codice, särskilt den omständigheten att lagöverträdare vars fordon är registrerade utomlands inte har något verkligt fritt val mellan möjligheterna att antingen betala ett reducerat belopp eller att överklaga beslutet [20], åsidosätter således rätten för lagöverträdare vars fordon är registrerade utomlands att bli hörda och begränsar i praktiken deras möjlighet att få till stånd en domstolsprövning. [21] Det står därmed klart att föreskriften är oproportionerlig, såvida man nu inte företräder den ännu strängare uppfattningen att en säkerhet som är utformad som en förskottsbetalning av det högsta bötesbeloppet [22] i vart fall är otillåten.

60. En fullständig undersökning innefattar även en genomgång av domstolens rättspraxis, enligt vilken bedömningen i princip är beroende av om den av kommissionen föreslagna alternativåtgärden framstår som tillräckligt verksam för att uppnå det eftersträvade målet. [23] När man tillämpar de principer som utvecklats i domstolens praxis, framgår det under alla förhållanden att sanktionssystemet i artikel 207 i Codice är oproportionerligt, det vill säga att sanktionerna inte står i proportion till gärningarnas svårhetsgrad. [24] Sanktionerna avser nämligen i artikel 207 i Codice straff för trafiköverträdelser, varför regelverket måste anses vara alltför strängt.

61. Att föreskriften i artikel 207 i Codice inte är proportionerlig med hänsyn till dess ändamål tydliggörs genom att flertalet av de medlemsstater som har regler om ställande av säkerhet kräver betydligt lägre säkerhetsbelopp från berörda parter. [25]

62. Av detta kan inte utläsas att det mål som Italien eftersträvar inte skulle kunna uppnås lika väl om Italien hade mindre betungande föreskrifter, såsom föreskrifter om en säkerhet som är lika stor som det reducerade beloppet jämte kostnaderna för förfarandet.

63. Av dessa överväganden följer att föreskriften i artikel 207 i Codice inte kan anses vara proportionerlig. Den strider därför mot diskrimineringsförbudet i artikel 12 EG.

20 — Angående denna väsentliga skillnad i regler mellan inhemska och utländska personer, se domen i målet Pastoors och Trans-Cap.

21 — Domen i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkt 27.

22 — Vad gäller en sådan utformning av säkerheten, se generaladvokaten Tesauros påpekanden i det ovan i fotnot 2 nämnda målet Pastoors och Trans-Cap, punkt 17.

23 — Dom av den 15 juni 1999 i mål C-394/97, Heinonen (REG 1999, s. I-3599), punkt 44.

24 — Jämför dom av den 12 december 1989 i mål C-265/88, Messner (REG 1989, s. 4209), punkt 9; svensk specialutgåva, volym 10, s. 281.

25 — När det gäller hänsyn till föreskrifter i andra medlemsstater, se domen i det ovan i fotnot 24 nämnda målet Messner, punkt 11.

VI — Förslag till avgörande

64. På grund av det anförda föreslås att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 EG, genom att bibehålla en föreskrift i artikel 207 i Codice della strada i vilken föreskrivs olika och oproportionerlig behandling av lagöverträdare på grund av platsen för registrering av deras fordon, och

2) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.