FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 31. marts 1987 *

Høje Domstol.

I — Tvistens genstand og Kommissionens søgsmålsinteresse

1. Nærværende traktatbrudssag er anlagt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 30. Den vedrører de i Italien gældende regler om indregistrering af biler, der er blevet indført dertil ved parallelimport; disse regler findes i følgende retsakter:

— cirkulære nr. 66/84 af 19. marts 1984, der var gældende fra den 1. juli 1984 til den 28. februar 1985, og cirkulære nr. 125/84 af 11. juli 1984, begge om ændring og supplering af cirkulære nr. 104/83 af 3. maj 1983;

— cirkulære nr. 22/85 af 15. februar 1985 — der trådte i kraft den 1. marts 1985 og var gældende til den 21. juni 1985 — om ophævelse af de tre ovenfor nævnte cirkulærer »undtagen for de afsnit, der udtrykkeligt gentages«.

2. Sagen vedrører ikke cirkulære nr. 133/85 af 28. august 1985 — selv om dette cirkulære er blevet udførligt omtalt både under skriftvekslingen og i retsmødet; det stammer fra tiden efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse, og det blev udstedt efter

— Domstolens præsidents kendelse af 7. juni 1985, hvori det bl. a. bestemmes, at Den italienske Republik skal »træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå, at parallelimporten undergives strengere krav end dem, der var gældende indtil juli 1984«, dvs. mens cirkulære nr. 104/83 var i kraft, og efter

— cirkulære nr. 105/85 af 21. juni 1985 som med øjeblikkelig virkning, for tiden indtil vedtagelse af nye regler, midlertidigt ophævede de i sagen omhandlede tre cirkulærer, hvorved de tidligere regler i cirkulære nr. 104/83 »følgelig« blev sat i kraft igen.

3. Før behandlingen af sagens realitet må den af Den italienske Republik fremførte indsigelse — der må opfattes som en påstand om afvisning af sagen — om at Kommissionen ikke har nogen søgsmålsinteresser, forkastes.

Kommissionen afskæres ikke ganske fra søgsmål, fordi de omhandlede cirkulærer er blevet ophævet, og Kommissionen har i øvrigt begrænset påstanden, således at den vedrører konstateringen af det påståede traktatbrud *i det pågældende tidsrum.* Domstolen har således fastslået, at

»selv i tilfælde, hvor manglen fjernes efter den frist, der er fastsat i samme artikels [traktatens artikel 169] stk. 2, er der stadig knyttet interesse til sagens forfølgning« [1].

* Oversat fra fransk.

1 — Sag 39/72, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1973, s. 111, præmis 9.

Som fremhævet af Domstolen i dom af 5. juni 1986:

»[kan] den interesse bestå i, at Domstolen fastslår grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat kan pådrage sig som følge af sit traktatbrud, navnlig over for dem, der kan støtte ret på de foranstaltninger, som er genstand for traktatbruddet« [2].

4. Det må derfor afgøres, om og i hvilket omfang der har foreligget et traktatbrud, og i bekræftende fald, om den sagsøgte stat med retsvirkning kan påberåbe sig bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 36.

II — Traktatbruddet

5. Når bortses fra de oplysninger, der gives i det følgende, skal jeg henvise til retsmøderapporten for så vidt angår redegørelsen *såvel* for den ordning, der var gældende indtil den 30. juni 1984, og som fremgik af cirkulære nr. 104/83 — der af Kommissionen anses for retmæssigt ifølge fællesskabsretten *som* for de senere indførte, omtvistede bestemmelser i cirkulærerne nr. 66/84, 125/84 og 22/85. Som bekendt har disse retsakter medført en væsentlig ændring af reglerne om indregistrering af biler, der henholdsvis endnu ikke eller omvendt allerede er blevet indregistreret i eksportlandet.

6. For så vidt angår *biler, der endnu ikke har været indregistreret,* blev ændringerne indført ved cirkulære nr. 22/85, hvorefter indregistrering af disse biler i Italien kræver fremlæggelse ikke blot, som tidligere, af en *oprindelsesattest* men desuden

»såfremt oprindelsesattesten ikke indeholder de nødvendige oplysninger for at udstede vejattest«,

af en *teknisk attest,* som indeholder

»oplysningerne... om det køretøj, der skal indregistreres, herunder angivelse af køretøjets type og chassisnummer«.

Oprindelsesattest og teknisk attest skal udstedes af producenten eller af officiel forhandler mod et »*rimeligt gebyr*« og *senest 40 hverdage* efter indgivelse af ansøgning. Kommissionen har uden at blive modsagt på dette punkt gjort gældende, at det tidsrum der kan hengå, før indregistrering kan ske, kan komme op på tre måneder, mens det er på to-tre dage i Belgien eller Luxembourg, og at det skyldige gebyr i Italien ligger på 290 000 LIT for en Fiat-bil, mens det tilsvarende gebyr i Belgien andrager 800 BFR.

7. Disse bestemmelser har utvivlsomt, medmindre de kan anses for begrundet i henhold til EØF-traktatens artikel 36, karakter af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, jfr. Domstolens fortolkning af artikel 30 i Dassonville-dommen. For kravet, det være sig systematisk eller ej, om et ekstra dokument, indførelsen af en lang frist og øget gebyr for indregistreringen, udgør en statslig ordning »som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet« [3].

8. For biler, *der allerede er indregistreret* i eksportlandet, blev ordningen for parallelimport, som fastlagt ved cirkulære nr. 104/83, senere ændret, først ved cirkulærerne nr. 66 og 125/84 og derefter cirkulære nr. 22/85.

2 — Sag 103/84, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1986, s. 1759, 1768 og 1771, præmis 9.

3 — Sag 8/74, Dassonville, Sml. 1974, s. 837, præmis 5.

9. De bestemmelser, der herved blev indført ved de to første cirkulærer, har også karakter af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Således forholder det sig

— med den formalitet, der i visse tilfælde skal være opfyldt, og hvorefter den udenlandske offentlige myndighed skal forsyne indregistreringsattesten med *ægthedspåtegning*, og kravet om, at en diplomatisk repræsentation eller et konsulat i det land, hvorfra bilen hidrører, skal forsyne samme attest med en *lovlighedspåtegning*,

— med *forlængelse indtil det dobbelte af det maksimale tidsrum* for gennemførelse af teknisk syn, således at dette herefter er på 60 i stedet for på 30 dage, og

— med *det nye dokument*, vedrørende de tekniske karakteristika, der erstatter kontrolattesten, der skal foreligge som et enkelt individualiseret dokument for den omhandlede bil.

10. Ved cirkulære nr. 22/85 ophæves ganske vist kravet om fremlæggelse af et enkelt dokument og formaliteterne vedrørende ægtheds- og lovlighedspåtegning som angivet ovenfor. Men cirkulæret foreskriver for så vidt angår biler, der allerede er indregistreret i eksportlandet, foranstaltninger med tilsvarende virkning, eftersom det for indregistrering af disse biler i Italien foreskriver fremlæggelse ikke blot af den allerede ifølge ordningen fra 1983 krævede indregistreringsattest, men også af *oprindelsesattest* samt eventuelt af *teknisk attest* på de samme hindrende betingelser vedrørende frist og gebyr som de ovenfor for nye biler angivne.

III — Anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i EØF-traktatens artikel 36

11. Selv om Den italienske Republik i svarskriftet har gjort gældende, at »foranstaltningerne ifølge cirkulære nr. 22/85 og de tidligere cirkulærer, som midlertidigt er ophævet, er fuldstændig i overensstemmelse med traktaten og alle andre fællesskabsbestemmelser«, har den dog afholdt sig fra i detaljer at gendrive de fremførte klagepunkter.

12. Det er i realiteten artikel 36 i EØF-traktaten, den sagsøgte stat har påberåbt sig til støtte for sin frifindelsespåstand. Italien har herved henvist til nødvendigheden af at bringe de ulovligheder, der begås under dække af parallelimport, til ophør. Dvs. at Italien påberåber sig hensynet til den offentlige orden for i medfør af førnævnte tekst at ophæve virkningerne af bestemmelserne i artikel 30.

13. Ingen vil kunne bestride — og Kommissionen har lagt vægt på at nævne det i den begrundede udtalelse — at ulovlig bilhandel er et vigtigt problem, og at den sagsøgte stat er nødt til at skaffe sig midler til på det pågældende område at sikre en effektiv kriminalitetsbekæmpelse. Det står ikke desto mindre fast, at de foranstaltninger, der er blevet truffet med henblik herpå, bør muliggøre en rimelig balance mellem denne bekæmpelses tvangsmidler og overholdelsen af reglerne til sikring af frie varebevægelser. Domstolen har således i Dassonville-dommen fastslået, at

»... en medlemsstat imidlertid [kun kan] træffe foranstaltninger til hindring af illoyal praksis..., såfremt sådanne foranstaltninger er rimelige, og hvis de krævede bevismidler

ikke bevirker, at samhandelen mellem medlemsstater hæmmes, og følgelig er tilgængelige for alle deres statsborgere« [4].

14. Det må konstateres, at de forskellige regler, som i tidens løb er indført i den italienske ordning, strider mod proportionalitetsprincippet, hvis væsentlige karakter Domstolen således har mindet om.

15. For så vidt angår de administrative formaliteter, der skal være opfyldt ved parallelimport af biler fra en anden medlemsstat, må det antages, at kravet om en ægthedspåtegning fra myndighederne i den medlemsstat, som bilen hidrører fra, om indregistreringsattest og om fremlæggelse af et særligt ifølge de italienske regler påbudt dokument vedrørende bilens tekniske karakteristika i realiteten må forstås som en ulovlighedsformodning vedrørende dokumenter, der omhandler de samme spørgsmål, og som er normalt udfærdiget af de samme myndigheder. I den forbindelse kan man ved en fortolkning a fortiori af den løsning, Domstolen valgte i dommen i sag 2/84 [5] vedrørende dokumenter udfærdiget af forvaltningen i et tredjeland, fastslå, at det i sådanne spørgsmål er nødvendigt, at medlemsstaternes samarbejde i alt fald fører til *gensidig anerkendelse* af ægtheden af kontroldokumenter, der tidligere for samme bil er udfærdiget i den anden medlemsstat [6].

16. For så vidt angår de øvrige betingelser, som opstilles i de italienske regler vil det for at vise, at de har en karakter, der er udtryk for et misforhold mellem mål og midler, være tilstrækkeligt at henvise til, at medlemsstaten har et kontrolalternativ. Man kan med Kommissionen mene, at efterforskningen vedrørende handel med stjålne biler, som der for resten ikke er blevet fremført præcise oplysninger om, effektivt kan sikres ved foranstaltninger, der er mindre indgribende, billigere og lettere at gennemføre på kortere tid end de omhandlede, navnlig ved en passende kontrol af chassisnummerne.

17. Således kan indførelsen af administrative formaliteter i tilslutning til eller i stedet for fremlæggelsen af oprindelsesattest, kontrolattest eller indregistreringsattest for den indførte bil fra eksportmedlemsstatens myndigheder ikke anses for nødvendig af hensyn til den offentlige orden. Det siger sig selv, at dette ikke kan ulovliggøre eventuel kontrol, som bestemmelsesstaten kan foranlediges til at indføre for de erhvervsdrivende for at sikre, at de indførte biler opfylder de nationale tekniske krav, der er begrundet navnlig i sikkerhedshensyn.

IV — Forslag

18. Jeg foreslår derfor Domstolen:

— at det statueres, at Den italienske Republik med vedtagelsen,

4 — Sag 8/74, nævnt ovenfor, præmis 6

5 — Dom af 28. marts 1985, sag 2/84, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. s. 1127, 1131 og 1135, præmis 18.

6 — Se navnlig sag 104/75, De Peijper, Sml. 1976, s. 613, præmisserne 27 og 28.

— fra den 1. juli 1984 til den 28. februar 1985 af de omtvistede foranstaltninger, der indeholdes i cirkulære nr. 66/84 af 19. marts 1984, med de ændringer, som fra den 11. juli 1984 er foretaget ved cirkulære nr. 125/84,

— fra den 1. marts 1985 til den 21. juni 1985 af de foranstaltninger, der er fastsat i cirkulære nr. 22/85,

har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den ifølge EØF-traktatens artikel 30, idet den ikke med retsvirkning har kunnet påberåbe sig undtagelsesbestemmelserne i samme traktats artikel 36,

— at det pålægges den sagsøgte stat at betale sagens omkostninger.