DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

19. marts 2002 *

I sag C-224/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Oral og G. Bisogni, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato O. Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at 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

* Processprog: italiensk.

artikel 207), hvorefter lovovertrædere behandles differentieret og på en måde, der ikke står i rimeligt forhold til formålet, på grundlag af køretøjernes indregistreringssted,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne N. Colneric, R. Schintgen, V. Skouris (refererende dommer) og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. december 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. maj 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at 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 nationale lovgivning

2 Artikel 202-205 i decreto legislativo nr. 285 af 30. april 1992, Nuovo codice della strada (lovbekendtgørelse nr. 285 om indførelse af den nye færdselslov) (GURI nr. 114 af 18.5.1992, suppl. ord., herefter »færdselsloven«), bestemmer:

»Artikel 202 — Nedsat bøde

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 tres 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.

[...]

Artikel 203 — Klage til præfekten

1. Lovovertræderen [...] kan inden for tres dage, efter at der er optaget rapport over eller givet meddelelse om overtrædelsen, indgive klage til præfekten, hvis han ikke, i de tilfælde, hvor der er mulighed herfor, har betalt den nedsatte bøde.

2. [...]

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 [...] grundlag for tvangsfuldbyrdelse af et beløb, der svarer til halvdelen af det fastsatte maksimumsbeløb for den administrativt fastsatte bøde samt af sagsomkostningerne.

Artikel 204 — Præfektens foranstaltninger

Hvis præfekten efter at have gennemgået rapporten anser overtrædelsen for bevist, udsteder han inden for tres dage en begrundet afgørelse, hvorved lovovertræderen pålægges at betale et nærmere angivet beløb, der ikke kan være mindre end det dobbelte af minimumsbeløbet i henhold til loven.

Artikel 205 — Indbringelse for domstolene

1. De berørte kan indbringe betalingspålægget for [de almindelige domstole] [...]

[...]«

3 Færdselslovens artikel 207, der finder anvendelse i tilfælde af en overtrædelse, der begået med et køretøj, der er indregistreret i en anden stat end Italien eller er forsynet med italienske EE-plader (Escurisionista estero-plader, dvs. »grænseplader«), lyder som følger:

»1. Når en overtrædelse af en bestemmelse i denne lov, for hvilken der kan pålægges en administrativt fastsat bøde, er begået med et køretøj, der er indregistreret i udlandet eller er forsynet med EE-plader, 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 [...]

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 har førerbevis, tilbageholdes køretøjet, indtil en af de i stk. 2 omhandlede forpligtelser er opfyldt, idet køretøjet dog ikke kan tilbageholdes i mere end tres dage.«

4 Det fremgår af sagen, at alle de administrativt fastsatte bøder, færdselsloven indeholder, er blevet fastsat på en sådan måde, at maksimumsbeløbet svarer til fire gange minimumsbeløbet. Følgelig er »halvdelen af maksimumsbeløbet« i artikel 203 og 207 det samme som »det dobbelte af minimumsbeløbet« i artikel 204, og de to udtryk må anses for at være identiske.

Den administrative procedure

5 Kommissionen fandt, at der ved færdselslovens artikel 207 i strid med traktatens artikel 6 var indført en differentieret behandling og en behandling, der ikke står i rimeligt forhold til lovovertrædelsen, alt efter køretøjernes indregistreringssted, og den indledte derfor traktatbrudsproceduren. Efter at have tilstillet Den Italienske Republik en åbningsskrivelse med anmodning om, at regeringen fremkom med sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 2. oktober 1998 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter dens meddelelse.

6 Ved skrivelser af 22. oktober 1998 og 12. november 1998 bestred de italienske myndigheder det påståede traktatbrud, idet de bl.a. anførte, at artikel 207 ikke havde givet anledning til nogen indsigelser fra EF-myndighedernes side, da de modtog underretning om færdselsloven. Ved skrivelse af 18. januar 1999 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at de var ved at undersøge muligheden for at indsætte ændringer i det lovforslag om ændring af færdselsloven, der var forelagt for det italienske parlament. Kommissionen modtog imidlertid ikke efterfølgende nogen oplysninger om, at færdselslovens artikel 207 var blevet ændret.

7 Kommissionen har herefter anlagt den foreliggende sag.

Parternes anbringender og argumenter

8 Kommissionen har anført, at den italienske lovgivning medfører en forskelsbehandling på grundlag af køretøjernes indregistreringssted, hvilket reelt svarer til, at hjemmehørende lovovertrædere og ikke-hjemmehørende lovovertrædere behandles forskelligt. Sidstnævnte gruppe af lovovertrædere er ringere stillet end førstnævnte gruppe, idet de øjeblikkeligt skal betale minimumsbeløbet for bøden eller stille en sikkerhed, der udgør det dobbelte af dette beløb, idet de ellers vil få inddraget deres førerbevis, eller deres køretøj vil blive tilbageholdt. Da kategorien af ikke-hjemmehørende lovovertrædere i vidt omfang falder sammen med kategorien af statsborgere fra andre medlemsstater, medfører en sådan forskellig behandling en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der udøves til skade for statsborgere fra de øvrige medlemsstater.

9 Kommissionen har tilføjet, at Domstolen i dom af 23. januar 1997 i sag C-29/95, Pastoors og Trans-Cap (Sml. I, s. 285), ganske vist har anerkendt, at en forskellig behandling af hjemmehørende og ikke-hjemmehørende lovovertrædere kan være objektivt begrundet, såfremt den er egnet til at forhindre, at ikke-hjemmehørende lovovertrædere undlader at betale bøderne, og den står i rimeligt forhold til dette formål, men at den ordning, der er indført ved færdselslovens artikel 207, er klart uforholdsmæssig og udtryk for forskelsbehandling og dermed i strid med traktatens artikel 6.

10 Ifølge Kommissionen ville det have været tilstrækkeligt, at det i den italienske lovgivning var fastsat, at der øjeblikkeligt skal stilles en sikkerhed svarende til det fastsatte minimumsbeløb, for at de italienske myndigheder ville have de fornødne garantier, hvilket også ville have været rimeligt i forhold til det formål, der forfølges, som er at opnå, at det i færdselslovens artikel 202 fastsatte beløb betales, uden at der sker krænkelse af ikke-hjemmehørende personers ret til en vis betænkningstid.

11 Den italienske regering har anerkendt, at der ved den italienske lovgivning er indført en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

12 Regeringen har imidlertid med henvisning til præmis 22 og 24 i Pastoors og Trans-Cap-dommen anført, at en sådan forskelsbehandling er nødvendig for at sikre, at ikke-hjemmehørende personer betaler skyldige bøder, også henset til, at der ikke findes fællesskabsretlige retsakter eller bilaterale konventioner mellem Den Italienske Republik og de øvrige medlemsstater, hvorved det er sikret, at de pågældende sanktioner kan fuldbyrdes i udlandet.

13 Regeringen har tilføjet, at den løsning, Kommissionen har foreslået, ikke er hensigtsmæssig, idet den for det første ikke ophæver det alvorligste aspekt ved forskelsbehandlingen, dvs. forpligtelsen til straks at betale, og den for det andet udgør en fordel for ikke-hjemmehørende personer, som bestrider overtrædelsen ved at indgive den i bestemmelserne omhandlede klage til præfekten, og 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 ikke kan være lavere end det dobbelte af minimumsbeløbet.

Domstolens bemærkninger

14 Indledningsvis bemærkes, at traktatens artikel 6, der er et specifikt udtryk for det almindelige lighedsprincip, forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet.

15 Det følger imidlertid af fast praksis, at reglerne om ligebehandling af egne statsborgere og udlændinge ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (Pastoors og Trans-Cap-dommen, præmis 16).

16 For så vidt angår den foreliggende sag bemærkes, at i henhold til den italienske lovgivning behandles personer, der overtræder færdselsloven, forskelligt alt efter, hvor deres køretøj er indregistreret. Navnlig er forholdet det, at såfremt overtrædelsen begås med et køretøj, der er indregistreret i Italien, har lovovertræderen en frist på tres dage til at betale det fastsatte minimumsbeløb fra det tidspunkt, hvor overtrædelsen konstateres, eller hvor der er givet meddelelse om denne. Han kan også inden for denne frist indgive en klage til præfekten, såfremt han ikke allerede har betalt det nævnte minimumsbeløb. Derimod fremgår det af færdselslovens artikel 207, at såfremt overtrædelsen begås med et køretøj, der er indregistreret i en anden stat end Italien eller er forsynet med EE-nummerplader, skal lovovertræderen enten straks betale det fastsatte minimumsbeløb eller, bl.a. såfremt han vil bestride overtrædelsen over for præfekten, stille en sikkerhed svarende til det dobbelte af dette minimumsbeløb, idet hans kørekort ellers vil blive inddraget eller hans køretøj tilbageholdt.

17 Det fremgår således, at der ved færdselslovens artikel 207 er indført en forskellig behandling, som er til skade for lovovertrædere, der er i besiddelse af et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Italien.

18 Ganske vist udøves denne forskellige behandling ikke direkte på grundlag af nationalitet, men det står dog fast, at størstedelen af de lovovertrædere i Italien, der er i besiddelse af et køretøj, som er indregistreret i en anden medlemsstat, ikke er italienske statsborgere, mens dette er tilfældet for størstedelen af de lovovertrædere, der er i besiddelse af et køretøj, der er indregistreret i Italien.

19 Den forskellige behandling, der er indført ved færdselslovens artikel 207 til skade for lovovertrædere, der er i besiddelse af et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Italien, fører således reelt til samme resultat som en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

20 Efter Domstolens praksis er denne konstatering imidlertid ikke tilstrækkelig til, at det kan konkluderes, at den nævnte nationale bestemmelse er i strid med

traktatens artikel 6. Det må endvidere undersøges, om færdselslovens artikel 207 er sagligt begrundet (jf. i denne retning Pastoors og Trans-Cap-dommen, præmis 19), og om den står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med bestemmelsen. Såfremt dette ikke er tilfældet, må den pågældende nationale bestemmelse betragtes som forbudt i henhold til traktatens artikel 6.

21 For så vidt angår de forhold, som kan begrunde, at lovovertrædere behandles forskelligt, fremgår det af Pastoors og Trans-Cap-dommens præmis 21 og 22, at den omstændighed, at der ikke findes bestemmelser i konventioner, der sikrer fuldbyrdelse af en dom i en anden medlemsstat end den, hvor domfældelsen er sket, objektivt begrunder, at hjemmehørende og ikke-hjemmehørende lovovertrædere behandles forskelligt, og at den forpligtelse til at stille et beløb som sikkerhed, der alene er pålagt ikke-hjemmehørende lovovertrædere, er egnet til at forhindre, at de kan unddrage sig en effektiv sanktion ved blot at erklære, at de ikke ønsker at samtykke i, at bøden opkræves øjeblikkeligt.

22 Selv om Domstolen har foretaget den konstatering, der fremgår af nærværende doms præmis 21, i en sag, hvor den forskellige behandling af lovovertrædere blev udøvet på grundlag af deres bopæl, er den også holdbar ved afgørelsen af, om den forskellige behandling, der er indført ved færdselslovens artikel 207 til skade for lovovertrædere, der er i besiddelse af et køretøj, som er indregistreret i en anden medlemsstat end Italien, er forenelig med traktatens artikel 6. Den italienske regering har således i svarskriftet indrømmet, at den forskellige behandling, der omtvistes i den foreliggende sag, reelt svarer til en forskellig behandling af hjemmehørende og ikke-hjemmehørende lovovertrædere.

23 På baggrund heraf bemærkes, at som den italienske regering med føje har anført og Kommissionen ikke bestridt, kan den omstændighed, at der ikke findes folkeretlige eller fællesskabsretlige retsakter, hvorved det sikres, at en bøde for

overtrædelse af færdselsloven, der pålægges i én medlemsstat, i givet fald kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat, medføre, at bøden ikke bliver opkrævet. I øvrigt har Kommissionen ikke bestridt den italienske regerings bemærkning om, at der heller ikke findes bilaterale aftaler mellem Den Italienske Republik og andre medlemsstater, som kan sikre en sådan fuldbyrdelse.

24 Disse omstændigheder begrunder den differentierede behandling, der er indført ved færdselslovens artikel 207, for så vidt som denne består i, at det kun kan kræves af lovovertrædere, der er i besiddelse af et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Italien, at de stiller en sikkerhed eller afgiver en kautionserklæring.

25 Da det beløb, der er fastsat med hensyn til denne sikkerhedsstillelse eller kautionserklæring, udgør det dobbelte af det minimumsbeløb, der er fastsat, såfremt beløbet betales øjeblikkeligt, hvilket medfører, at de i færdselslovens artikel 207 omhandlede lovovertrædere tilskyndes til at betale minimumsbeløbet øjeblikkeligt og således til at give afkald på den betænkningstid, de i henhold til lovgivningen har med hensyn til, om de vil bestride overtrædelsen over for præfekten, findes den differentierede behandling, der er indført ved den nævnte artikel, imidlertid ikke at stå i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med bestemmelsen.

26 Dette formål består i at sikre, at bøder, der er pålagt lovovertrædere, der er i besiddelse af et køretøj, som er indregistreret i en anden medlemsstat end Italien, også betales. Som Kommissionen med føje har fremhævet, ville dette formål lige så vel kunne nås, såfremt de i færdselslovens artikel 207 omhandlede lovovertrædere var forpligtet til at stille en sikkerhed svarende til det fastsatte minimumsbeløb, og såfremt de italienske myndigheder kunne konfiskere denne sikkerhed ved udløbet af den frist på tres dage, der er fastsat i lovens artikel 202.

27 Heroverfor har den italienske regering imidlertid anført, at en sådan foranstaltning ikke er egnet til at sikre, at den i færdselslovens artikel 204 fastsatte bøde betales, såfremt den i lovens artikel 207 omhandlede lovovertrædelse inden for fristen på tres dage indgiver en klage til præfekten, og klagen i sidste instans bliver afvist. I et sådant tilfælde er lovovertræderen således forpligtet til at betale en bøde, der ikke kan være mindre end det dobbelte af det fastsatte minimumsbeløb.

28 Hertil bemærkes, at dette argument fra den italienske regerings side ikke kan rejse tvivl om rigtigheden af konstateringen i nærværende doms præmis 25, og at argumentet følgelig må forkastes. Som Kommissionen med føje har påpeget, ville betalingen af den i færdselslovens artikel 204 fastsatte bøde kunne sikres ved andre foranstaltninger, der pålægges på et senere stadium.

29 Sammenfattende må det herefter fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 6, idet den i færdselslovens artikel 207 har opretholdt bestemmelser, hvorefter lovovertrædere behandles differentieret og på en måde, der ikke står i rimeligt forhold til formålet, på grundlag af køretøjernes indregistreringssted.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

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

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Macken Colneric Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling