YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

19 päivänä maaliskuuta 2002 *

Asiassa C-224/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. O' Reilly ja G. Bisogni, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato O. Fiumara, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

lainsäädännön (Italian tieliikennelain 207 §), jonka mukaan lakia rikkovia kohdellaan eri tavalla ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti sen mukaan, missä ajoneuvo on rekisteröity,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Macken sekä tuomarit N. Colneric, R. Schintgen, V. Skouris (esittelevä tuomari) ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.12.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 31.5.2000 ja jossa yhteisöjen tuomio-

istuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön (Italian tieliikennelain 207 §), jonka mukaan lakia rikkovia kohdellaan eri tavalla ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti sen mukaan, missä ajoneuvo on rekisteröity.

Kansallinen lainsäädäntö

2 Nuovo codice della stradan (decreto legislativo nro 285; uusi tieliikennelaki), joka annettiin 30.4.1992 (GURI nro 114, 18.5.1992, täydennysosa; jäljempänä tieliikennelaki), 202—205 §:ssä säädetään seuraavaa:

"202 § — Alennetun sakon maksaminen

Milloin rikkomuksesta on tässä laissa säädetty hallinnolliseksi seuraamukseksi sakko, rikkomukseen syyllistynyt voi mahdollisten liitännäisseuraamusten soveltamisesta riippumatta maksaa 60 päivän kuluessa rikkomuksen toteamisesta tai tiedoksisaannista sakon, joka on erityisissä säännöksissä säädetyn sakon vähimmäismäärän suuruinen.

— —

203 § — Valitus prefektille

1. Rikkomukseen syyllistynyt — — voi tehdä 60 päivän kuluessa rikkomuksen toteamisesta tai tiedoksisaannista, jos alennettua sakkoa ei ole maksettu tapauksissa, joissa se on sallittua, valituksen — — prefektille — —

2. — —

3. Mikäli asiassa ei tehdä säädetyn määräajan kuluessa valitusta eikä alennettua sakkoa makseta, tutkintapöytäkirja on täytäntöönpanoperusteena määrälle, joka on puolet siitä, mikä laissa on säädetty hallinnollisen seuraamuksen enimmäismääräksi, ja oikeudenkäyntikuluille.

204 § — Prefektin toimenpiteet

Mikäli prefekti tutkintapöytäkirjaan — — tutustuttuaan — — katsoo, että tutkimuksen lopputulos on perusteltu, prefekti antaa 60 päivän kuluessa perustellun määräyksen, jolla rikkomukseen syyllistynyt määrätään maksamaan sakko, joka on vähintään kaksi kertaa säädetyn sakon vähimmäismäärän suuruinen.

205 § — Vastustaminen tuomioistuimessa

Asianosaiset voivat [yleisessä tuomioistuimessa] vastustaa päätöstä, jolla sakko määrätään maksettavaksi — —

— — "

3 Tieliikennelain 207 §:ssä, jota sovelletaan silloin, kun muualla kuin Italiassa rekisteröidyllä ajoneuvolla tai EE-tunnuksella varustetulla ajoneuvolla rikotaan lakia, säädetään seuraavaa:

"1. Jos ulkomailla rekisteröidyllä tai EE-tunnuksella varustetulla ajoneuvolla rikotaan tämän lain säännöstä, josta on säädetty hallinnollisena seuraamuksena sakkoa, rikkomukseen syyllistynyt voi maksaa rikkomuksen todenneelle poliisille välittömästi 202 §:ssä tarkoitetun alennetun sakon. — —

2. Jos rikkomukseen syyllistynyt ei jostain syystä käytä mahdollisuuttaan maksaa alennettu sakko, hänen on annettava rikkomuksen todenneelle poliisille vakuus, jonka määrä on puolet tehdystä rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen enimmäismäärästä. Vakuuden asettamisen sijaan rikkomukseen syyllistynyt voi esittää asiakirjan, jolla hän sitoutuu takaamaan sakon maksamisen. Se, että vakuus on annettu tai takaussitoumus on esitetty, merkitään tutkintapöytäkirjaan. Vakuus annetaan tai takaussitoumus esitetään rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalla poliisiasemalla.

3. Jos rikkomukseen syyllistynyt ei anna vakuutta tai esitä takaussitoumusta 2 momentin mukaisesti, rikkomuksen todennut poliisi ottaa välittömästi rikkomukseen syyllistyneeltä ajokortin pois turvaamistoimena. Ajokortin puuttuessa ajoneuvo takavarikoidaan, kunnes jompikumpi 2 momentissa tarkoitetuista velvoitteista on täytetty, kuitenkin enintään 60 päivän ajaksi."

4 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kaikki ne hallinnolliset seuraamukset, joista tieliikennelaissa säädetään, on määrätty siten, että niiden enimmäismäärä on neljä kertaa vähimmäismäärän suuruinen. Näin ollen 203 ja 207 §:ssä tarkoitettu "puolet enimmäismäärästä" on yhtä paljon kuin 204 §:ssä tarkoitettu "kaksi kertaa vähimmäismäärän suuruinen" ja näitä kahta ilmaisua on pidettävä vastaavina.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

5 Koska komissio katsoi, että tieliikennelain 207 §:n mukaan lakia rikkovia kohdellaan eri tavalla ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti sen mukaan, missä ajoneuvo on rekisteröity, mikä on ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa, se aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Komissio lähetti ensin Italian tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä esittämään huomautuksensa, minkä jälkeen se lähetti 2.10.1998 kyseiselle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiannosta.

6 Italian viranomaiset kiistivät 22.10. ja 12.11.1998 päivätyillä kirjeillä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ja väittivät muun muassa, että silloin, kun tieliikennelaki annettiin tiedoksi yhteisön viranomaisille, ne eivät vastustaneet sen 207 §:ää. Italian viranomaiset ilmoittivat 18.1.1999 päivätyllä kirjeellä komissiolle tutkivansa mahdollisuutta tehdä muutoksia tieliikennelain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen, joka oli parlamentin käsiteltävänä. Tämän jälkeen komissiolle ei kuitenkaan ole ilmoitettu mitään tieliikennelain 207 §:n mahdollisesta muuttamisesta.

7 Näin ollen komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä oleva kanteen.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

8 Komissio väittää, että Italian lainsäädäntöön sisältyy ajoneuvon rekisteröintipaikkaan perustuvaa syrjintää, joka tosiasiallisesti vastaa sitä, että maassa asuvia ja ulkomailla asuvia lakia rikkoneita kohdellaan eri tavalla. Jälkimmäiset ovat komission mukaan ensin mainittuja epäedullisemmassa asemassa, koska heidän on sillä uhalla, että heiltä otetaan ajokortti pois tai että heidän ajoneuvonsa takavarikoidaan, maksettava välittömästi sakon vähimmäismäärä tai asetettava vakuus, jonka suuruus on kaksi kertaa sakon vähimmäismäärä. Koska ne lakia rikkoneet, jotka asuvat ulkomailla, ovat yleensä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, tällainen erilainen kohtelu aiheuttaa sen, että toisten jäsenvaltioiden kansalaisiin kohdistetaan kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää.

9 Komissio toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-29/95, Pastoors ja Trans-Cap, 23.1.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-285) todennut, että maassa asuvien ja ulkomailla asuvien lakia rikkoneiden erilainen kohtelu voi olla objektiivisesti perusteltua, jos sillä pyritään estämään se, että ulkomailla asuvat lakia rikkoneet eivät maksa sakkoja, ja jos se on suhteutettu tähän tavoitteeseen, ja väittää, että tieliikennelain 207 §:llä luotu järjestelmä on ilmiselvästi suhteellisuusperiaatteen vastainen ja syrjivä ja näin ollen ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa.

10 Komission mukaan olisi ollut riittävää, jos Italian lainsäädännön mukaan vähimmäismäärän suuruinen vakuus voitaisiin maksaa välittömästi, jotta Italian viranomaiset saisivat kaikki tarpeelliset takuut, samalla kuitenkin siten, että lainsäädäntö olisi suhteutettu tavoitteeseensa eli siihen, että tieliikennelain 202 §:ssä tarkoitettu summa suoritetaan, ja siten, että ulkomailla asuvan oikeutta harkinta-aikaan ei loukata.

11 Italian hallitus myöntää, että Italian lainsäädännössä säädetään kansalaisuuteen perustuvasta välillisestä syrjinnästä.

12 Edellä mainitussa asiassa Pastoors ja Trans-Cap annetun tuomion 22 ja 24 kohtaan viitaten Italian hallitus kuitenkin väittää, että kyseinen syrjintä on välttämätön, jotta voitaisiin varmistaa, että muualla asuvat lakia rikkoneet maksavat heille määrätyt sakot, koska ei ole sellaisia yhteisön säännöksiä tai Italian ja muiden jäsenvaltioiden välisiä kahdenvälisiä sopimuksia, joilla kyseessä olevien seuraamusten täytäntöönpano ulkomailla voitaisiin varmistaa.

13 Italian hallituksen mukaan komission esittämä ratkaisu on puutteellinen, koska sillä ei poisteta eniten syrjintää aiheuttavaa seikkaa eli välitöntä maksuvelvoitetta ja koska sillä suositaan sellaista ulkomailla asuvaa, joka tekee sakosta lain mukaisen valituksen prefektille, jos valitus lopulta hylätään. Tällaisessa tapauksessa sakon vähimmäismäärän suuruinen vakuus ei riitä kattamaan Italian lainsäädännössä säädettyä sakkoa, jonka suuruus ei voi olla vähemmän kuin kaksi kertaa vähimmäismäärä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

14 Aluksi on syytä muistuttaa, että perustamissopimuksen 6 artiklassa, jossa määrätään nimenomaisesti yleisestä yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

15 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oman valtion ja muiden valtioiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuvissa oikeussäännöissä kielletään sekä kansalaisuuteen perustuva näkyvä syrjintä että kaikki peitellyn syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltamalla johtavat samaan lopputulokseen (ks. em. asia Pastoors ja Trans-Cap, tuomion 16 kohta).

16 Käsiteltävänä olevassa asiassa Italian lainsäädännön mukaan tieliikennelakia rikkovia kohdellaan eri tavalla sen mukaan, missä ajoneuvo on rekisteröity. Erityisesti silloin, kun lakia rikkoneen ajoneuvo on rekisteröity Italiassa, lakia rikkoneella on rikkomuksen toteamisesta tai tiedoksisaannista alkaen 60 päivää aikaa maksaa säädetty vähimmäissumma; lakia rikkoneella on myös mahdollisuus tässä samassa määräajassa tehdään prefektille valitus, mikäli hän ei jo ole maksanut kyseistä vähimmäissummaa. Tieliikennelain 207 §:stä sen sijaan ilmenee, että jos lakia rikotaan muualla kuin Italiassa rekisteröidyllä tai EE-tunnuksin varustetulla ajoneuvolla, lakia rikkonut on velvollinen joko maksamaan välittömästi laissa säädetyn vähimmäissumman tai, mikäli hän aikoo tehdä sakosta valituksen prefektille, asettamaan tätä vähimmäissummaa kaksi kertaa suuremman vakuuden sillä uhalla, että hänen ajokorttinsa otetaan pois tai hänen autonsa takavarikoidaan.

17 Näin ollen tieliikennelain 207 §:stä ilmenee, että siinä säädetään erilaisesta kohtelusta, joka on epäedullinen sellaisille lakia rikkoneille, joilla on hallussaan muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa rekisteröity ajoneuvo.

18 On totta, että erilainen kohtelu ei perustu suoraan kansalaisuuteen. On kuitenkin selvää, että Italiassa suurin osa lakia rikkoneista, joilla on hallussaan muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa rekisteröity ajoneuvo, ei ole Italian kansalaisia, kun taas suurin osa lakia rikkoneista, joilla on hallussaan Italiassa rekisteröity ajoneuvo, on Italian kansalaisia.

19 Tästä seuraa, että tieliikennelain 207 §:ssä säädetyllä erilaisella kohtelulla, joka on epäedullinen sellaisille lakia rikkoneille, joilla on hallussaan muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa rekisteröity ajoneuvo, päädytään tosiasiallisesti samaan lopputulokseen kuin kansalaisuuteen perustuvalla syrjinnällä.

20 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä toteamus ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että tällainen kansallinen säännös on ristiriidassa perus-

tamissopimuksen 6 artiklan kanssa. On vielä tutkittava, voidaanko tieliikennelain 207 §:ää perustella objektiivisin perustein (ks. vastaavasti em. asia Pastoors ja Trans-Cap, tuomion 19 kohta) ja onko kyseinen säännös suhteessa tavoitteeseensa. Mikäli näin ei ole, kyseessä olevaa kansallista säännöstä on pidettävä perustamissopimuksen 6 artiklan vastaisena.

21 Siltä osin kuin on kyse seikoista, joilla voidaan perustella lakia rikkoneiden erilaista kohtelua, edellä mainitussa asiassa Pastoors ja Trans-Cap annetun tuomion 21 ja 22 kohdasta ilmenee, että sillä seikalla, että ei ole sopimusasiakirjoja, joilla sellaisen tuomion, jolla on asetettu seuraamuksia, täytäntöönpano toisessa valtiossa kuin siinä, missä se on annettu, voitaisiin varmistaa, voidaan objektiivisesti perustella maassa asuvien ja ulkomailla asuvien lakia rikkoneiden erilainen kohtelu ja että vakuuden asettamista koskevalla velvollisuudella, joka koskee ainoastaan ulkomailla asuvia lakia rikkoneita, voidaan estää, että he voisivat vapautua tehokkaasta seuraamuksesta toteamalla yksinkertaisesti, etteivät he suostu vaatimukseen sakon välittömästä suorittamisesta.

22 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän tuomion 21 kohdassa mainitun sellaisessa asiassa, jossa lakia rikkoneiden erilainen kohtelu oli asuinpaikkaan perustuvaa, tämä toteamus pätee myös arvioitaessa sitä, onko tieliikennelain 207 §:ssä säädetty erilainen kohtelu, joka on epäedullinen sellaisille lakia rikkoneille, joilla on hallussaan muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa rekisteröity ajoneuvo, ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa. Italian hallitus on vastineessaan myöntänyt, että käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä oleva erilainen kohtelu on tosiasiallisesti maassa asuvien ja ulkomailla asuvien lakia rikkoneiden erilaista kohtelua.

23 Edellä esitetty huomioon ottaen on syytä tuoda esille, kuten Italian hallitus on aivan oikein todennut, ilman että komissio olisi sitä kiistänyt, että ilman kansainvälisiä tai yhteisön asiakirjoja, joilla tarvittaessa voidaan varmistaa yhdessä

jäsenvaltiossa tieliikennelain rikkomisesta määrätyn sakkorangaistuksen täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa, on olemassa uhka, ettei kyseistä sakkoa makseta. Lisäksi komissio ei ole kiistänyt Italian hallituksen väitettä, jonka mukaan Italian tasavallan ja muiden jäsenvaltioiden välillä ei ole myöskään kahdenvälisiä sopimuksia, joilla vastaavanlainen täytäntöönpano voitaisiin varmistaa.

24 Siltä osin kuin tieliikennelain 207 §:ssä vaaditaan vakuuden antaminen tai takaussitoumus ainoastaan niiltä lakia rikkoneilta, joilla on hallussaan muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa rekisteröity ajoneuvo, edellä mainituilla seikoilla voidaan perustella siinä säädettyä erilaista kohtelua.

25 Tieliikennelain 207 §:ssä säädetty erilainen kohtelu ilmenee kuitenkin tavoitteeseensa nähden suhteettomana, koska vakuuden tai takaussitoumuksen määrä on kaksinkertainen siihen vähimmäissummaan verrattuna, jota sovelletaan, kun maksu suoritetaan välittömästi, mikä rohkaisee tieliikennelain 207 §:ssä tarkoitettuja lakia rikkoneita maksamaan välittömästi vähimmäissumman ja näin ollen jättämään käyttämättä harkinta-ajan, joka laissa heille myönnetään sitä varten, että he voivat päättää, valittavatko he sakosta prefektille.

26 Tieliikennelain 207 §:ssä pyritään varmistamaan, että ne lakia rikkoneet, joilla on hallussaan muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa rekisteröity ajoneuvo, maksavat heille määrätyt sakot. Kuten komissio on täysin oikein esittänyt, kyseiseen tavoitteeseen voitaisiin päästä myös, jos tieliikennelain 207 §:ssä tarkoitetut lakia rikkoneet olisivat velvollisia asettamaan vakuuden, jonka suuruus vastaa säädettyä vähimmäissummaa, ja jos Italian viranomaisilla olisi mahdollisuus konfiskoida vakuus tieliikennelain 202 §:n mukaisen 60 päivän määräajan päätyttyä.

27 Italian hallitus väittää kuitenkin, että tällaisella toimenpiteellä ei voida varmistaa sitä, että tieliikennelain 204 §:ssä tarkoitetut sakot maksetaan, jos tämän lain 207 §:ssä tarkoitettu lakia rikkonut tekee 60 päivän määräajassa prefektille valituksen, joka sitten hylätään. Tässä tapauksessa lakia rikkonut on velvollinen maksamaan sakon, jonka suuruuden on oltava ainakin kaksi kertaa laissa tarkoitettu vähimmäismäärä.

28 Tällä Italian hallituksen esittämällä väitteellä ei voida kyseenalaistaa tämän tuomion 25 kohdassa tehtyä toteamusta, ja se on näin ollen hylättävä. Kuten komissio on aivan oikein todennut, tieliikennelain 204 §:ssä tarkoitetun sakon maksaminen voidaan varmistaa muilla toimenpiteillä, joista määrätään myöhemmässä vaiheessa.

29 Edellä mainitut seikat huomioon ottaen on syytä todeta, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tieliikennelain 207 §:ssä pitänyt voimassa erilaisen ja suhteellisuusperiaatteen vastaisen kohtelun lakia rikkovien välillä sen mukaan, missä ajoneuvo on rekisteröity.

Oikeudenkäyntikulut

30 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Italian tasavalta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on tieliikennelain 207 §:ssä pitänyt voimassa erilaisen ja suhteellisuusperiaatteen vastaisen kohtelun lakia rikkovien välillä sen mukaan, missä ajoneuvo on rekisteröity.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Macken Colneric Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä maaliskuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

F. Macken

kuudennen jaoston puheenjohtaja