FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 15. maj 2003 [1]

1. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 29 EF. Bayerisches Oberstes Landesgericht (Bayerns højesteret) (Tyskland) ønsker oplyst, om denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der pålægges strafferetlige sanktioner, såfremt man i den pågældende medlemsstat fører et køretøj, der er forsynet med midlertidige nummerplader, udstedt af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, som køretøjet skal eksporteres til.

De nationale retsforskrifter

2. For at kunne bruge en personbil i trafikken i Tyskland skal den være indregistreret. De nationale administrative bestemmelser vedrørende brugen af de omtalte køretøjer er indeholdt i Straßenverkehrsgesetz (den tyske færdselslov, herefter »StVG«) og i Straßenverkehrszulassungsordnung (den tyske lov om registrering af motorkøretøjer, udstedelse af kørekort mv., herefter »StVZO«).

3. § 22, stk. 1, nr. 1, og § 22, stk. 2 i StVGO bestemmer:

»(1) Den person, der med ulovligt formål

1. på et motorkøretøj eller et påhængskøretøj, til hvilket der ikke er udleveret nummerplader, eller som ikke er registreret, anbringer en nummerplade, der kan forveksles med en officiel nummerplade

[...]

straffes med fængsel indtil et år eller bøde, hvis strengere straf ikke efter anden bestemmelse er forskyldt for forseelsen.

(2) På tilsvarende måde straffes personer, der på offentlig vej fører et motorkøretøj eller påhængskøretøj dertil med

1 — Originalsprog: fransk.

viden om, at køretøjets nummerplader er forfalskede, falske eller inddragede som beskrevet i stk. 1, nr. 1-3.«

»(2) Overtrædelse af StVG's § 24: Den, der med forsæt eller uagtsomt

[...]

4. § 18, stk. 1, i StVZO bestemmer:

3. på offentlig vej fører et motorkøretøj eller et påhængskøretøj dertil uden den dertil krævede tilladelse, jf. § 18, stk. 1, eller uden den dertil krævede brugsgodkendelse, jf. § 18, stk. 3, overtræder § 24.«

»Registreringspligt

(1) Motorkøretøjer, der er konstrueret til en hastighed på over 6 km i timen, samt påhængskøretøjer dertil [...] må kun føres på offentlig vej, hvis de ved en brugsgodkendelse eller en EF-typegodkendelse og ved udlevering af officiel nummerplade fra myndighederne (registreringsmyndighederne) er tilladte til kørsel.

6. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at i henhold til de ovennævnte bestemmelser skal et køretøj, der er erhvervet i Tyskland, være indregistreret af de tyske myndigheder for at kunne føres i denne medlemsstat med henblik på eksport til en anden medlemsstat. Det er således ulovligt at forsyne en brugt bil, som er erhvervet i Tyskland, med midlertidige italienske nummerplader og bruge den i trafikken i Tyskland med det formål at overføre den til Italien.

[...]«

Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

5. § 18 i StVZo skal sammenholdes med § 69a, stk. 2, nr. 3, som fastsætter:

7. Marco Grilli er italiensk statsborger og driver handel med biler i Italien. I august

2000 var han i Tyskland for at købe en brugt bil, som han forsynede med midlertidige nummerplader, som var udstedt af de italienske myndigheder.

8. På vej tilbage til Italien foretog det tyske politi en kontrol af Marco Grillis bil og konfiskerede de midlertidige italienske nummerplader. Samme dag fik han udleveret tyske »grænsenummerplader« og fortsatte sin rejse til Italien.

9. Som følge af denne kontrol blev der indledt en straffesag mod Marco Grilli, som førte til, at han af Amtsgericht Ebersberg (Tyskland) blev idømt en bøde på 1 500 DEM for misbrug af nummerplader i henhold til StVG's § 22, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, og StVZO's § 18, jf. § 69a, stk. 2, nr. 3.

10. Marco Grilli blev frikendt af Amtsgericht Ebersberg efter at have gjort indsigelse herimod. Denne ret fastslog således, at han faktisk havde overtrådt de nævnte bestemmelser i StVG og StVZo, men at det skyldtes en uundgåelig retsvildfarelse på baggrund af den tvetydige formulering af den tysk-italienske overenskomst om gensidig anerkendelse af prøve- og grænsenummerplader af 22. december 1993 (herefter »den tysk-italienske overenskomst«) [2].

11. Anklagemyndigheden iværksatte en revisionsanke til Bayerisches Oberstes Landesgericht, som fandt, at Marco Grilli var blevet uretmæssigt frifundet. Den nationale ret fastslog således i sin forelæggelseskendelse [3], at den tysk-italienske overenskomst kun tillader overførsel fra Italien til Tyskland af køretøjer, som er forsynet med midlertidige italienske nummerplader, og ikke transport i modsatte retning, som det er tilfældet i den foreliggende sag.

12. Den forelæggende ret har imidlertid rejst tvivl om, hvorvidt et forbud som det i den foreliggende sag er foreneligt med artikel 29 EF. Ifølge den nationale domstol er formålet med de midlertidige nummerplader i henhold til den tysk-italienske overenskomst at fremme eksport og import mellem de to medlemsstater. Forbuddet mod at anbringe midlertidige italienske nummerplader på et køretøj købt i Tyskland med henblik på dets overførsel til Italien kan udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion [4].

2 — Overenskomsten trådte i kraft den 1.1.1994. Amtsgericht fandt det for godtgjort, at Marco Grilli havde formodet, at han kunne forsyne en bil købt i Tyskland med midlertidige italienske nummerplader på grund af den tvetydige tysk-italienske overenskomst.

3 — S. 3.

4 — Jf. forelæggelseskendelsen, s. 4.

13. Endelig har den forelæggende ret rejst tvivl om forholdsmæssigheden med hensyn til de tyske strafferetlige sanktioner, som er anvendt over for Marco Grilli, set i lyset af praksis i henhold til Skanavi og Chryssanthakopoulos-dommen [5].

Det præjudicielle spørgsmål

14. Den forelæggende ret har således besluttet at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 29 EF til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter det er strafbart, at en italiensk statsborger, der er indehaver af en af de kompetente italienske forvaltningsmyndigheder tildelt grænsenummerplader, anbringer denne nummerplade på et køretøj, der er udbudt til salg i Forbundsrepublikken Tyskland, og efterfølgende ad offentlig vej eksporterer dette køretøj fra Forbundsrepublikken til Den Italienske Republik?«

Stillingtagen

15. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om artikel 29 EF er til hinder for en national bestemmelse, som forbyder en statsborger fra en anden medlemsstat at købe et køretøj på dens område og overføre dette køretøj til en anden medlemsstat, når statsborgeren i den anden medlemsstat med henblik på eksport af køretøjet til hjemlandet har forsynet det med midlertidige nummerplader, som er udleveret af de kompetente myndigheder i statsborgerens hjemland. Den forelæggende ret har desuden næret tvivl med hensyn til forholdsmæssigheden af de strafferetlige sanktioner, som er fastsat i den nationale bestemmelse, i relation til de relevante fællesskabsretlige bestemmelser.

16. Det er korrekt, som Kommissionen anfører [6], at den forelæggende ret kun er fremkommet med få oplysninger vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder i sagen. Jeg mener alligevel, at det er muligt for Domstolen at bidrage med fortolkningselementer for så vidt angår fællesskabsretten.

17. Jeg skal herefter bedømme de to dele af den forelæggende rets spørgsmål.

5 — Dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Sml. I, s. 929.

6 — Det skriftlige indlæg, punkt 16 ff.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion

18. Det kan for det første fastslås, at der ikke findes nogen fællesskabsretlige bestemmelser, hverken vedrørende registrering af køretøjer i almindelighed eller vedrørende eksport til en anden medlemsstat i særdeleshed [7]. De eneste nuværende harmoniseringsforanstaltninger vedrørende beskatning af køretøjer omhandler afgiftsfritagelse for køretøjer, der indføres midlertidigt af ikke-hjemmehørende personer [8], opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport [9], samt registreringsdokumenter for motorkøretøjer [10]. Det angives ikke i nogen af disse direktiver, hvilken national myndighed der er kompetent med hensyn til registreringen af de omtalte køretøjer.

19. Da det pågældende område således ikke er reguleret i fællesskabsretten, er det medlemsstaterne, der er enekompetente til at fastsætte de retlige betingelser for registrering af køretøjer, herunder med henblik på eksport til en anden medlemsstat, samt sanktionerne for tilsidesættelse af disse betingelser [11]. Denne kompetence skal dog udøves i overensstemmelse med de grundlæggende friheder, der er fastsat i EF-traktaten [12], navnlig i artikel 29 EF.

20. Artikel 29 EF bestemmer: »Kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.«

21. Ifølge fast retspraksis forbyder den omtalte bestemmelse »nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkninger særligt er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater« [13].

7 — Kommissionen har fastslået, at der kun findes fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende betingelser for indregistrering af køretøjer, men ikke vedrørende det omhandlede tilfælde (jf. Kommissionens indlæg, punkt 20).

8 — Rådets direktiv 83/182/EØF af 28.3.1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler, EFT L 105, s. 59.

9 — Rådets direktiv 93/89/EØF af 25.10.1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer, EFT L 297, s. 32. Dette direktiv blev annulleret ved dom af 5.7.1995, sag C-21/94, Parlamentet mod Rådet (Sml. I, s. 1827). Direktivet forbliver dog i kraft, indtil Rådet vedtager nye bestemmelser på området.

10 — Rådets direktiv 1999/37/EF af 29.4.1999 om registreringsdokumenter for motorkøretøjer, EFT L 138, s. 57. Medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1.6.2004.

11 — Gensidige bilaterale aftaler, såsom den tysk-italienske overenskomst, kan indgås vedrørende betingelserne for midlertidig registrering

12 — Jf. dom af 6.6.1984, sag 97/83, Melkunie, Sml. s. 2367, præmis 9 og 10, og af 24.10.2002, sag 21/00, Hahn, Sml. I, s. 9193, præmis 34.

13 — Jf. dom af 8.11.1979, sag 15/79, Groenveld, Sml. s. 3409, præmis 7, som gik imod generaladvokat Capotortis forslag i samme sag, og som anvendte Dassonville-dommens definition, dom af 11.7.1974, sag 8/74, Sml. s. 837, på artikel 28 EF og 29 EF, uden at sondre (præmis 3). Jf. ligeledes dom af 24.3.1994, sag C-80/92, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1019, præmis 24, og af 23.5.2000, sag C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, Sml. I, s. 3743, præmis 34.

22. Domstolen har desuden fastslået, at i modsætning til artikel 28 EF, der vedrører kvantitative indførselsrestriktioner såvel som foranstaltninger med tilsvarende virkning, forbyder artikel 29 EF kun nationale foranstaltninger, som indebærer en forskelsbehandling mellem produkter, som er bestemt til eksport, og produkter, der sælges i den pågældende medlemsstat [14].

23. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det ifølge tysk lovgivning kræves, at en brugt bil, som erhverves og benyttes i Tyskland, skal være forsynet med midlertidige nummerplader, udstedt af de tyske myndigheder, også selv om bilen er beregnet til eksport [15].

24. Den forelæggende ret har således oplyst, at den nationale lovgivning er til hinder for en situation som den, Marco Grilli befinder sig i, hvor midlertidige nummerplader udleveret af de kompetente italienske myndigheder anbringes på et køretøj, som er købt i Tyskland med henblik på at blive overført til Italien.

25. Den foreliggende ret har præciseret, at et køretøj, som er købt i Tyskland med henblik på eksport, og som overføres til Italien påført midlertidige nummerplader udleveret af de kompetente italienske myndigheder, er omfattet af forbuddet i StVG's § 22, stk. 1, nr. 1, og artikel 2 [16].

26. Med udgangspunkt i det ovenfor anførte påhviler det den nationale ret i henhold til retspraksis at efterprøve, hvorvidt den tyske lovgivning om udstedelse af midlertidige nummerplader er forenelig med fællesskabsretten. Den nationale ret skal således sammenholde de tyske bestemmelser om registrering af motorkøretøjer til brug i Tyskland med bestemmelserne om registrering af motorkøretøjer i Tyskland med henblik på eksport til en anden medlemsstat.

27. Den nationale ret vil kunne fastslå, at en udførselsrestriktion foreligger, såfremt den finder, at registrering af et køretøj, som er bestemt til brug i trafikken i Tyskland, og et køretøj, som er bestemt til eksport, behandles forskelligt, og at dette er egnet

14 — Jf. bl.a. Groenveld-dommen, præmis 7 og 9. Se ligeledes i den henseende Oliver, P., *Free movement of goods in the European Community: under article 28 to 30 of the EC Treaty*, London, Sweet and Maxwell, 2003, 4. udg., s. 207-214; Léger, P., *Commentaire article par article des traités EU et CE, Paris*. Dalloz, 2000, s. 290-294; Commentaire Megret, *Préambule, Principes, Libre circulation des marchandises*, Bruxelles, Collection IEE, 1992, 2. udg., s. 265-268, og såfremt man ønsker en alvorlig kritik af denne retspraksis, Mattera, A., *Le marché unique européen*, Bruxelles, Jupiter, 1990, 2. udg., s. 511-523.

15 — Jf. i den henseende den tysk-italienske overenskomst, hvorefter »køretøjer, der er erhvervet i Forbundsrepublikken Tyskland, ikke må overføres til Italien med italienske grænsenummerplader, men kun med tyske grænsenummerplader«.

16 — I tysk lovgivning sidestilles den situation, som Marco Grilli befandt sig i, og hvor han var indehaver af midlertidige nummerplader, som var udleveret forskriftsmæssigt af de italienske myndigheder, med den situation, hvor en person anvender falske eller forfalskede nummerplader.

til at hindre eksporthandelen [17]. Den forlæggende ret skal ligeledes efterprøve, om den tyske lovgivning indebærer en forskellig behandling af handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, og, såfremt det følger heraf, at hjemmemarkedet sikres en fordel til skade for handelen i en anden medlemsstat.

28. Såfremt det er tilfældet, dvs. hvis de nationale bestemmelser udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, skal den nationale ret efterprøve, om denne foranstaltning er begrundet i henhold til artikel 30 EF, som fastsætter betingelserne for, hvornår en medlemsstat kan fravige bestemmelserne om de frie varebevægelser.

29. Den nationale ret skal særligt efterprøve, om den nationale lovgivning kan begrundes ud fra hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Den skal fastslå, at den nationale lovgivning er nødvendig til opnåelse af det tilsigtede mål, og at den ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne [18].

17 — Jf. mit forslag til afgørelse i den ovenfor omtalte sag, Sydhavnens Sten & Grus, punkt 115.

18 — Jf. dom af 12.6.1986, sag 50/85 Schloh, Sml. s. 1855, præmis 13.

30. Såfremt den nationale ret fastslår, at nationale bestemmelser

— er egnede til at hindre eksporthandelen

— skaber en forskellig behandling mellem handelen på en stats hjemmemarked og dens udenrigshandel

— indebærer en fordel for den indenlandske handel til skade for handelen i en anden medlemsstat og ikke er begrundet ifølge artikel 30 EF

skal de nationale bestemmelser betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion i henhold til artikel 29 EF.

De strafferetlige sanktioner, som er foreskrevet i de nationale bestemmelser

31. Den forelæggende ret har i sin forelæggelseskendelse rejst tvivl om, hvorvidt de

pågældende nationale strafferetlige sanktioner kan anses for uforholdsmæssige i relation til Skanavi og Chryssanthakopoulos-dommen.

32. Ifølge fast retspraksis må medlemsstaterne ikke fastsætte strafferetlige sanktioner, der er uforholdsmæssige og dermed udgør en hindring for den frie bevægelighed [19].

33. I den tidligere omtalte Skanavi og Chryssanthakopoulos-dom, som vedrørte pligten til at ombytte kørekort ved flytning til en anden medlemsstat, understregede Domstolen, at »den nationale lovgivnings sidestilling af en person, som har undladt at ombytte sit kørekort, med en person, som kører uden at have førerret, idet der pålægges samme strafferetlige sanktioner herfor, selv i form af bøde, ligeledes må anses for at stå i misforhold til overtrædelsens grovhed, når henses til konsekvenserne« [20].

34. Domstolen har ligeledes fastslået, at en straf, selv andet end fængselsstraf, kan få konsekvenser for enhvers erhvervsmæssige beskæftigelse. Domstolen har tilføjet, at »som den forelæggende ret har anført, kan en straffedom få konsekvenser for udøvelsen af selvstændig eller lønnet beskæftigelse, navnlig for så vidt angår adgangen til at udøve visse aktiviteter eller særlige hverv, hvilket udgør en yderligere og varig begrænsning af den frie bevægelighed [...]«.

35. I den foreliggende sag bliver Marco Grilli, som har anbragt midlertidige nummerplader, som er udleveret forskriftsmæssigt af de kompetente italienske myndigheder, i henhold til den tyske lovgivning sidestillet med en person, som har kørt bil med falske eller forfalskede nummerplader. Han kan under disse omstændigheder i medfør af bestemmelserne i StVG idømmes strafferetlige sanktioner i form af fængsel eller bøde.

36. Det tilkommer den nationale ret, i lyset af den nævnte Skanavi og Chryssanthakopoulos-dom at efterprøve, om de strafferetlige sanktioner, som i den nationale lovgivning er fastsat ved overtrædelse af dens bestemmelser, er forholdsmæssige i relation til overtrædelsens grovhed, idet de hindrer udøvelsen af den frie bevægelighed, der er fastsat i traktaten.

19 — Jf. bl.a. dom af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 14.

20 — Præmis 37.

Forslag til afgørelse

37. Jeg foreslår derfor, at det præjudicielle spørgsmål besvares på følgende måde:

»Nationale bestemmelser, som er egnede til at hindre eksporthandelen, som skaber en forskellig behandling mellem handelen på en stats hjemmemarked og dens udenrigshandel og indebærer en fordel for den indenlandske handel til skade for handelen i en anden medlemsstat og ikke er begrundet ifølge de traktatbestemte undtagelser, kan af den nationale ret erklæres for værende en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførelsesrestriktion i henhold til artikel 29 EF.

Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om de strafferetlige sanktioner, som i den nationale lovgivning er fastsat ved overtrædelse af dens bestemmelser, er uforholdsmæssige i relation til overtrædelsens grovhed, idet de hindrer udøvelsen af den frie bevægelighed, som er fastsat i traktaten.«