FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 15 maj 2003 [1]

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 29 EG. Bayerisches Oberstes Landesgericht (Bayerns högsta domstol) (Tyskland) vill veta om denna bestämmelse utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att det vid äventyr av straffrättsliga sanktioner är förbjudet att i den berörda medlemsstaten framföra ett fordon försett med provisoriska registreringsskyltar som utlämnats av de behöriga myndigheterna i det land till vilket detta fordon skall exporteras.

De nationella bestämmelserna

2. I Tyskland måste privatägda fordon vara registrerade för att få framföras på nationellt territorium. De nationella bestämmelserna om registrering av sådana fordon återfinns i Straßenverkehrsgesetz (vägtrafiklag, nedan kallad StVG) och i Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (bestämmelser om registrering av motorfordon, nedan kallad StVZO).

3. 22 § första stycket punkterna 1 och 2 StVG lyder som följer:

"(1) Var och en som i olagligt syfte

1. anbringar en skylt som kan förväxlas med en officiell registreringsskylt på ett fordon, eller en släpvagn till fordon, för vilken ingen registreringsskylt har utlämnats eller vilken inte har registrerats,

...

skall dömas till fängelse i högst ett år, eller, om det inte enligt annan bestämmelse fastställs ett högre straff för överträdelsen, till böter.

(2) Den som på vägnätet använder sig av ett fordon eller en släpvagn till fordon i vetskap om att dess registreringsskylt

1 — Originalspråk: franska.

är förfalskad, förvanskad eller indragen i enlighet med första stycket, punkterna 1—3, skall dömas till samma påföljd."

"(2) En överträdelse i enlighet med 24 § har begåtts av den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

...

4. I 18 § första stycket StVZO föreskrivs enligt följande:

3. använder ett motorfordon, eller en släpvagn till ett sådant, utan sådant tillstånd som krävs enligt 18 § första stycket, eller utan ett sådant godkännande som krävs enligt 18 § tredje stycket."

"Registreringsskyldighet

(1) Motorfordon som genom sin konstruktion kan uppnå en maximal hastighet som överstiger 6 km/h, liksom släpvagnar till sådana... får endast användas på vägnätet då detta tillåts genom ett EG-typgodkännande eller ett EG-godkännande och en officiell registreringsskylt som har utlämnats av förvaltningsmyndigheterna (registreringsmyndigheten).

...."

5. 18 § skall jämföras med 69a § andra stycket tredje punkten StVZO, i vilken följande föreskrivs:

6. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att i enlighet med de ovannämnda bestämmelserna skall ett fordon som köpts i Tyskland registreras av de tyska myndigheterna för att få framföras inom denna stat, eller exporteras från denna till en annan medlemsstat. Det är därför olagligt att anbringa italienska provisoriska registreringsskyltar på ett begagnat fordon som köpts i Tyskland och att framföra sagda fordon på tyskt territorium i syfte att transportera det till Italien.

Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

7. Marco Grilli är italiensk medborgare och bedriver handel med fordon i Italien.

Han begav sig i augusti år 2000 till Tyskland för att där köpa ett begagnat fordon, på vilket han anbringade provisoriska registreringsskyltar som utlämnats av de italienska förvaltningsmyndigheterna.

8. Vid sin återfärd till Italien i det ovannämnda fordonet blev han kontrollerad av den tyska polisen, vilken konfiskerade hans italienska provisoriska registreringsskyltar. Tyska "exportskyltar" utlämnades till honom samma dag, och han anbringade dessa på fordonet och fortsatte sin färd till Italien.

9. Till följd av denna kontroll inleddes ett straffrättsligt förfarande mot Marco Grilli, vilket resulterade i att han av Amtsgericht Ebersberg (tingsrätt) (Tyskland) dömdes till böter till ett belopp av 1 500 tyska mark för lagstridig användning av registreringsskyltar enligt 22 § första stycket punkterna 1 och 2 StVG samt 18 § jämförd med 69a § andra stycket tredje punkten StVZO.

10. Sedan Marco Grilli framställt en invändning mot denna dom blev han frikänd av Amtsgericht Ebersberg. Denna domstol konstaterade nämligen att han visserligen hade överträtt de tidigare nämnda bestämmelserna i StVG och StVZO, men att hans misstag varit oundvikligt med hänsyn till det tvetydiga innehållet i det tysk-italienska avtalet av den 22 december 1993 om ömsesidigt erkännande av provisoriska registreringsskyltar och skyltar för provkörning på väg [2] (nedan kallat det tysk-italienska avtalet).

11. Åklagarmyndigheten överklagade beslutet vid Bayerisches Oberstes Landesgericht som ansåg att Marco Grilli blivit felaktigt frikänd. Den hänskjutande domstolen har nämligen i sitt beslut att begära förhandsavgörande [3] konstaterat att det enligt det tysk-italienska avtalet endast är tillåtet att transportera fordon med italienska provisoriska registreringsskyltar från Italien till Tyskland och inte i den motsatta riktningen, vilket är fallet här.

12. Den hänskjutande domstolen har emellertid framfört tvivel vad gäller huruvida ett förbud som det som är i fråga i förevarande fall är förenligt med artikel 29 EG. Enligt denna domstol är de provisoriska registreringsskyltar som föreskrivs i det tysk-italienska avtalet avsedda att underlätta export eller import mellan de två medlemsstaterna. Förbudet mot att fästa italienska provisoriska registreringsskyltar på ett fordon som köpts i Tyskland i avsikt att transportera detta till Italien, skulle kunna utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa exportrestriktioner. [4]

2 — Datum för ikraftträdande: den 1 januari 1994. Enligt Amtsgericht kunde Marco Grilli på grund av att det tysk-italienska avtalet var oklart formulerat tro att han hade rätt att anbringa italienska provisoriska registreringsskyltar på en bil köpt i Tyskland.

3 — Sidan 3.

4 — Se beslutet att begära förhandsavgörande (s. 4).

13. Slutligen har den hänskjutande domstolen framfört tvivel vad gäller tillämpningen på Marco Grilli av de straffrättsliga sanktioner som föreskrivs i de tyska lagbestämmelserna, vilka, enligt denna domstol, är oproportionerliga med hänsyn till den rättspraxis som följer av domen i målet Skanavi och Chryssanthakopoulos. [5]

Tolkningsfrågan

14. Den hänskjutande domstolen har således beslutat ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Skall artikel 29 EG tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att det är straffbart för en italiensk medborgare, som erhållit ett provisoriskt registreringsnummer från behöriga myndigheter i Italien, att anbringa detta på ett fordon som utbjuds till försäljning i Förbundsrepubliken Tyskland och att i anslutning därtill köra detta fordon på allmänna vägar från Förbundsrepubliken Tyskland till Republiken Italien?"

Bedömning

15. Den hänskjutande domstolen vill genom sin fråga få klarhet i huruvida artikel 29 EG utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att det är förbjudet för en medborgare i en annan medlemsstat att köpa ett fordon inom statens territorium och köra detta fordon till en annan medlemsstat, då medborgaren i den andra medlemsstaten, i avsikt att exportera fordonet till hemlandet, har försett det med provisoriska registreringsskyltar som utlämnats av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat i vilken denne är medborgare. Dessutom vill den hänskjutande domstolen få klarhet i proportionaliteten i de straffrättsliga sanktioner som föreskrivs i de nationella bestämmelserna, med hänsyn till relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten.

16. Det är, såsom kommissionen har understrukit, [6] riktigt att den hänskjutande domstolen har försett domstolen med ringa information angående de faktiska och rättsliga omständigheterna. Jag bedömer att det likväl är möjligt för domstolen att tillhandahålla uppgifter om gemenskapsrättens tolkning.

17. Jag skall bedöma de två delarna av den hänskjutande domstolens fråga.

5 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chryssanthakopoulos (REG 1996, s. I-929).

6 — Se kommissionens skriftliga yttrande (punkt 16 och följande punkter).

Huruvida en åtgärd föreligger med motsvarande verkan som kvantitativa exportrestriktioner

18. Det kan först konstateras att det inte finns några gemenskapsrättsliga bestämmelser för fordonsregistrering i allmänhet eller närmare bestämt avseende export till en annan medlemsstat. [7] De enda harmoniseringsåtgärder som hittills har vidtagits på området för beskattning av fordon avser skattebefrielser för fordon som tillfälligt införs till en medlemsstat av personer som inte är bosatta där [8], medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg [9], och registreringsbevis för fordon [10]. Det anges inte i något av dessa direktiv vilka nationella myndigheter som är behöriga att registrera fordon.

19. I avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser inom området är det endast medlemsstaterna som är behöriga att fastställa de rättsliga villkoren för registrering av fordon avsedda att exporteras till en annan medlemsstat, liksom tillämpliga sanktioner vid bristande uppfyllelse av dessa villkor [11]. Denna behörighet skall emellertid utövas med iakttagande av de grundläggande friheter som fastställs i EG-fördraget [12], i synnerhet i artikel 29 EG.

20. I artikel 29 EG föreskrivs att "[k]vantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna".

21. Enligt fast rättspraxis medför den ovannämnda fördragsbestämmelsen förbud mot "... nationella åtgärder som har det bestämda syftet eller den bestämda effekten att inskränka viss export och att därigenom skapa en sådan skillnad mellan behandlingen av handeln inom landet och exporthandeln som innebär att den inhemska produktionen eller den nationella marknaden gynnas på visst sätt på bekostnad av andra medlemsstaters produktion eller handel". [13]

7 — Kommissionen har konstaterat att det endast förekommer gemensamma bestämmelser vad gäller vissa villkor vid fordonsregistrering, men inte för dem som är i fråga i förevarande fall (se dess skriftliga anmärkningar, punkt 20).

8 — Rådets direktiv 83/182/EEG av den 28 mars 1983 om skattebefrielser inom gemenskapen för vissa transportmedel som tillfälligt införs från en annan medlemsstat (EGT L 105, s. 59; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 112).

9 — Rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 279, s. 32; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 37). Domstolen ogiltigförklarade detta direktiv genom sin dom av den 5 juli 1995 i mål C-21/94, parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-1827). Direktivets verkningar skulle emellertid bestå tills dess att ett nytt direktiv på området hade antagits av rådet.

10 — Rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon (EGT L 138, s. 57). Medlemsstaterna måste införliva direktivets bestämmelser med nationell lagstiftning före den 1 juni 2004.

11 — Bilaterala reciproka avtal, såsom det tysk-italienska avtalet, får ingås om villkor för provisorisk registrering.

12 — Se dom av den 6 juni 1984 i mål 97/83, Melkunie (REG 1984, s. 2367), punkterna 9 och 10, och av den 24 oktober 2002 i mål C-121/00, Hahn (REG 2002, s. I-9193), punkt 34.

13 — Se dom av den 8 november 1979 i mål 15/79, Groenveld (REG 1979, s. 3409), punkt 7, där domstolen gick emot generaladvokaten Capotortis förslag i samma mål, i vilket denne tillämpade definitionen i domen i målet Dassonville (dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343) av artiklarna 28 och 29 EG, utan åtskillnad (punkt 3). Se även dom av den 24 mars 1994 i mål C-80/92, kommissionen mot Belgien (REG 1994, s. I-1019), punkt 24, och av den 23 maj 2000 i mål C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus (REG 2000, s. I-3743), punkt 34.

22. Domstolen har även fastställt att till skillnad från artikel 28 EG som avser kvantitativa importrestriktioner och alla åtgärder med motsvarande verkan, innefattar artikel 29 EG endast förbud mot nationella åtgärder i vilka skillnad görs i fråga om behandlingen av varor avsedda för export och varor som saluförs inom den berörda medlemsstaten. [14]

23. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att det enligt tyska lagbestämmelser krävs att ett begagnat fordon som köpts inom det nationella territoriet och som framförs på detta territorium, skall vara försett med provisoriska registreringsskyltar som utlämnats av de tyska myndigheterna, och detta även om fordonet är avsett för export. [15]

24. Den hänskjutande domstolen har nämligen påpekat att de nationella lagbestämmelserna utgör hinder för ett förfarande, vilket i likhet med vad som gäller för Marco Grilli, innebär att provisoriska registreringsskyltar som utlämnats av behöriga italienska myndigheter har anbringats på ett fordon som köpts i Tyskland för att detta skall transporteras till Italien.

25. Den hänskjutande domstolen har preciserat att 22 § första stycket punkterna 1 och 2 StVG, är tillämplig på det fallet att ett fordon som köpts i Tyskland i avsikt att exporteras, transporteras till Italien med provisoriska registreringsskyltar som utlämnats av behöriga italienska myndigheter. [16]

26. Med utgångspunkt i vad som ovan anförts ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida de villkor som enligt de tyska lagbestämmelserna gäller för utlämnandet av provisoriska registreringsskyltar överensstämmer med gemenskapsrätten, och detta med hänsyn till de villkor som framgår av ovannämnda rättspraxis. Den nationella domstolen skall på detta sätt jämföra de villkor som enligt de tyska lagbestämmelserna gäller för registrering av fordon i Tyskland med dem som gäller för registrering i Tyskland av fordon som är avsedda att exporteras till en annan medlemsstat.

27. Den nationella domstolen kan fastslå att en exportrestriktion föreligger om den finner att registreringen av ett fordon avsett att framföras i Tyskland och av ett fordon avsett för export behandlas olika, och att

14 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet Groenveld, punkterna 7 och 9. Se i detta avseende även Oliver, P., *Free movement of goods in the European Community: under article 28 to 30 of the EC Treaty*, 4:e uppl., Sweet and Maxwell, London, 2003, s. 207—214; Léger, P., *Commentaire article par article des traités EU et CE*, Dalloz, Paris, 2000, s. 290—294; Commentaire Megret, *Préambule, Principes, Libre circulation des marchandises*, 2:a uppl., Collection IEE, Bryssel, 1992, s. 265—268, samt, för en livlig kritik av denna rättspraxis, Mattera, A., *Le marché unique européen*, 2:a uppl., Jupiter, Bryssel, 1990, s. 511—523.

15 — I enlighet med det tysk-italienska avtalet gällde att "fordon som förvärvats i Förbundsrepubliken Tyskland inte heller... kunde transporteras till Italien med italienska provisoriska registreringsnummer, utan att så endast kunde ske med tyska provisoriska registreringsnummer" (se beslutet att begära förhandsavgörande, punkt 4).

16 — I den tyska lagstiftningen likställs den situation som Marco Grilli befinner sig i då han innehar provisoriska skyltar, vilka utfärdats i vederbörlig ordning av de italienska myndigheterna, med situationen för en person som använder förvanskade eller förfalskade skyltar.

detta är ägnat att hindra exportströmmarna.[17] Likaså ankommer det på den hänskjutande domstolen att klargöra huruvida det i den nationella lagstifningen görs åtskillnad mellan inrikeshandeln och exporthandeln, och om detta medför att staten gynnar inrikeshandeln till skada för handeln i en annan medlemsstat.

28. Om detta är fallet, det vill säga om de nationella lagbestämmelserna utgör åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ exportrestriktion, skall den nationella domstolen därefter pröva om detta är befogat i enlighet med artikel 30 EG, i vilken de villkor fastställs, enligt vilka en medlemsstat kan avvika från den fria rörligheten för varor.

29. Den hänskjutande domstolen skall i synnerhet klarlägga huruvida de nationella lagbestämmelserna är befogade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Den måste slå fast att de nationella lagbestämmelserna är nödvändiga för att uppnå avsedda mål, och att de inte medför godtycklig diskriminering eller utgör förtäckta hinder för handeln mellan medlemsstaterna.[18]

17 — Se mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Sydhavnens Sten & Grus, punkt 115.

18 — Se dom av den 12 juni 1986 i mål 50/85, Schloh (REG 1986, s. 1855), punkt 13.

30. Om den nationella domstolen fastställer att nationella bestämmelser

— är ägnade att hindra exportströmmarna,

— innebär att skillnad görs i hanteringen av inrikeshandeln i förhållande till utrikeshandeln,

— är orsak till att den nationella handeln gynnas till skada för handeln i en annan medlemsstat, och inte är befogad med stöd av artikel 30 EG,

skall dessa nationella bestämmelser betraktas som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa exportrestriktioner, i den mening som avses i artikel 29 EG.

De straffrättsliga sanktioner som föreskrivs i de nationella lagbestämmelserna

31. Den hänskjutande domstolen har i beslutet att begära förhandsavgörande

framfört tvivel vad gäller tillämpningen av de straffrättsliga sanktioner som föreskrivs i de ifrågavarande nationella lagbestämmelserna, vilka skulle kunna anses vara oproportionerliga med hänsyn till den rättspraxis som följer av domen i det ovannämnda målet Skanavi och Chryssanthakopoulos.

32. Enligt fast rättspraxis kan medlemsstaterna inte föreskriva straffrättsliga sanktioner som är så oproportionerliga att de medför hinder för den fria rörligheten. [19]

33. I domen i det ovannämnda målet Skanavi och Chryssanthakopoulos, vilket gällde skyldigheten att byta ut körkort vid flyttning till en annan medlemsstat underströk domstolen därför att "... det med hänsyn till följderna inte heller står i proportion till överträdelsens art att jämställa en person som underlåtit att byta ut sitt körkort med en person som framför ett fordon utan att inneha körkort — vilket utlöser straffrättsliga sanktioner av det i den nationella lagstiftningen aktuella slaget — även om påföljden endast skulle vara av ekonomisk karaktär". [20]

34. Domstolen har även fastslagit att ett straff, även annat än fängelse, kan få följder för varje människas yrkesverksamhet. Den har tillagt att "[i] enlighet med vad den nationella domstolen har framhållit skulle nämligen ett straff kunna få konsekvenser för utövandet av en självständig verksamhet eller en anställning, särskilt med avseende på tillträdet till vissa verksamheter eller vissa tjänster, vilket skulle utgöra en framtida och varaktig begränsning av den fria rörligheten...". [21]

35. I förevarande fall har Marco Grilli, som har anbringat provisoriska registreringsskyltar, vilka vederbörligen utlämnats av de behöriga italienska myndigheterna, i de tyska lagbestämmelserna jämställts med en person som framför ett fordon försett med förfalskade eller förvanskade registreringsskyltar. Han kan under dessa omständigheter dömas till straffrättsliga sanktioner som fängelse eller böter, i enlighet med bestämmelserna i StVG.

36. Det ankommer på den nationella domstolen att, mot bakgrund av domen i det ovannämnda målet Skanavi och Chryssanthakopoulos, pröva huruvida de straffrättsliga sanktioner som föreskrivs i de nationella lagbestämmelserna, för de fall då de däri fastställda skyldigheterna inte iakttas, är proportionerliga i förhållande till brottets svårighetsgrad, eftersom de drabbar utövandet av den fria rörlighet som föreskrivs i fördraget.

19 — Se bland annat dom av den 12 december 1989 i mål C-265/88, Messner (REG 1989, s. 4209; svensk specialutgåva, volym 10, s. 281), punkt 14.

20 — Punkt 37.

21 — Se domen i det ovannämnda målet Skanavi och Chryssanthakopoulos, punkt 38.

Förslag till avgörande

37. Jag föreslår följaktligen att domstolen beslutar följande dom:

Nationella bestämmelser som är ägnade att hindra exportströmmarna och som innebär att skillnad görs i hanteringen av inrikeshandeln i förhållande till utrikeshandeln, vilket får till följd att den nationella handeln gynnas till skada för handeln i en annan medlemsstat, och vilket inte är befogat med stöd av något av de undantag som föreskrivs i fördraget, kan av den nationella domstolen förklaras utgöra åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa exportrestriktioner i den mening som avses i artikel 29 EG.

Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida de straffrättsliga sanktioner som föreskrivs i de nationella lagbestämmelserna, för de fall då de däri fastställda skyldigheterna inte iakttas, är proportionerliga i förhållande till brottets svårighetsgrad, eftersom de drabbar utövandet av den fria rörlighet som föreskrivs i fördraget.