YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
23 päivänä tammikuuta 1997 *

Asiassa C-29/95,

jonka Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Belgia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Eckehard Pastoors ja

Trans-Cap GmbH

vastaan

Belgian valtio,

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ja yhteisön oikeudessa vakiintuneen yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. F. Mancini sekä tuomarit J. L. Murray, C. N. Kakouris (esittelevä tuomari), P. J. G. Kapteyn ja G. Hirsch,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Eckehard Pastoors ja Trans-Cap GmbH, edustajinaan asianajajat Rudolf Brugmans ja Sigrid Verstreken, Antwerpen,

— Belgian hallitus, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön hallinnollisen osaston johtaja Jan Devadder, avustajanaan asianajaja Carl Raymaekers, Antwerpen,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Edwige Belliard ja samalle osastolle tehtävään määrätty Anne de Bourgoing,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään rättschef Lotty Nordling,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Marc van der Woude,

ottaen huomioon istuntoa varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Eckehard Pastoorsin ja Trans-Cap GmbH:n, edustajanaan asianajaja Rudolf Brugmans, Belgian hallituksen, asiamiehenään asianajaja Carl Raymaekers, Ranskan hallituksen, asiamiehenään Anne de Bourgoing ja komission, asiamiehe-

nään oikeudellisen yksikön virkamies Berend Jan Drijber, esittämät suulliset huomautukset 4.7.1996 pidetyssä käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.10.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 31.1.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 8.2.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ja yhteisön oikeudessa vakiintuneen yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat maantiekuljetusyhtiö Trans-Cap GmbH (jäljempänä Trans-Cap; kotipaikka Saksa) ja Trans-Capin palveluksessa oleva kuorma-autonkuljettaja Eckehard Pastoors (kotipaikka Saksa) ja vastaajana on Belgian valtio ja joka koskee maksuvelvoitteen lainmukaisuutta tapauksissa, joissa on todettu, että tieliikenteeseen liittyviä säännöksiä on rikottu.

3 Neuvosto antoi 20.12.1985 asetuksen (ETY) N:o 3820/85 tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta (EYVL L 370, s. 1) samoin kuin asetuksen (ETY) N:o 3821/85 tieliikenteen valvontalaitteista tieliikenteen työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi ja kilpailunedellytysten yhdenmukaistamiseksi.

4 Asetuksen N:o 3820/85 17 artiklassa ja asetuksen N:o 3821/85 19 artiklassa säädetään samoin sanamuodoin, että jäsenvaltioiden on saatettava voimaan asetusten soveltamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset valvonnan järjestämisestä, valvontamenettelystä ja -keinoista sekä säännösten rikkomisen seuraamuksista. Jäsenvaltioiden on lisäksi avustettava toisiaan asetusten soveltamisessa ja niiden noudattamisen valvonnassa.

5 Neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat antoivat samana päivänä eli 20.12.1985 päätöslauselman (EYVL C 348, s. 1, jäljempänä päätöslauselma), jonka tavoitteena oli tieliikenteen sosiaalioloja koskevien asetusten, eli asetusten N:o 3820/85 ja N:o 3821/85 soveltamisen parantaminen. Päätöslauselman viimeisessä perustelukappaleessa todetaan olevan "välttämätöntä varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat kyseisiä asetuksia yhdenmukaisesti ja tehokkaasti, erityisesti jotta vältyttäisiin kuljetusyritysten välisten kilpailunedellytysten vääristymiseltä". Lisäksi päätöslauselman 2 kohdan b alakohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on toteutettava voimassa olevan kansainvälisen oikeuden tai kansallisen oikeuden tarjoamin keinoin tehokkaita toimia oikeudellisten seuraamusten kohdistamiseksi sellaisiin kuljettajiin, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa, mutta jotka ovat syyllistyneet rikkomuksiin sen alueella samoin kuin sakkojen perimiseksi näiltä kuljettajilta.

6 Yhdenmukaisista menettelyistä pantaessa täytäntöön tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annettu asetus (ETY) N:o 3820/85 ja tieliikenteen valvontalaitteista annettu asetus (ETY) N:o 3821/85 23 päivänä marraskuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 88/599/ETY (EYVL L 325, s. 55) 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että "tiellä tehtävät tarkastukset on toteutettava syrjimättä asuinpaikan perusteella ajoneuvoja tai kuljettajia".

7 Edellä mainituista asetuksista johtuvien velvoitteidensa täyttämiseksi Belgian kuningaskunta lisäsi 6.5.1985 antamallaan lailla (Belgisch Staatsblad, 13.8.1985) ajoneuvoilla vastiketta vastaan tapahtuvista tavarakuljetuksista 1.8.1960 annettuun

lakiin 11 b pykälän. Tämän uuden pykälän soveltamissäännökset täsmennettiin 12.7.1989 annetussa kuninkaallisessa asetuksessa, joka koski rahasumman perimistä ja tallettamista tiettyjen tavarakuljetuksia koskevien rikkomusten yhteydessä (Belgisch Staatsblad, 20.7.1989).

8 Todettaessa, että asetusta N:o 3820/85 ja asetusta N:o 3821/85 on rikottu, ja jos asia ei koske kolmansia, rikkomukseen syyllistyneellä on näiden säännösten mukaan mahdollisuus joko maksaa välittömästi 10 000 Belgian frangin (BEF) suuruinen summa rikkomusta kohti (välitön periminen), jolloin rikkomuksesta ei pääsääntöisesti seuraa muita seuraamuksia, tai muussa tapauksessa rikkomukseen syyllistynyttä vastaan jatketaan laissa säädettyä rikosoikeudellista menettelyä. Jälkimmäisessä tapauksessa lisäedellytyksenä on, että jos sakotetulla henkilöllä ei ole asuinpaikkaa tai vakinaista kotipaikkaa Belgiassa, tämä tallettaa 15 000 BEF:n suuruisen rahasumman rikkomusta kohti hänelle mahdollisesti määrättävän sakon ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi; muussa tapauksessa ajoneuvo takavarikoidaan rikkomukseen syyllistyneen kustannuksella ja vastuulla.

9 Antwerpenin satamapoliisi tarkasti 29.11.1991 Trans-Capin omistaman kuormaauton, jota kuljetti Eckehard Pastoors. Tämän tarkastuksen yhteydessä todettiin 11 rikkomusta asetusten N:o 3820/85 ja N:o 3821/85 säännöksistä. Neuvoteltuaan työnantajansa kanssa Pastoors valitsi välittömän maksumenettelyn ja maksoi siis 110 000 BEF:n suuruisen kokonaissumman todetuista 11 rikkomuksesta.

10 Eckehard Pastoors ja Trans-Cap nostivat tämän jälkeen kanteen kansallisessa tuomioistuimessa ja vaativat, että Belgian valtion oli palautettava maksettu summa ja korvattava kantajille näiden kärsimä aineeton vahinko. Pääasian kantajat väittivät vaatimuksensa tueksi, että Belgian lainsäädäntöön sisältyvä seuraamusjärjestelmä oli ensinnäkin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) 6 artiklan, jossa edellytetään, että kantajia kuullaan riippumattomassa tuomioistuimessa, vastainen; toiseksi kantajat väittivät, että kyseinen rangaistusjärjestelmä oli perustamissopimuksen 6 artiklan vastainen.

11 Asiaa käsittelevä kansallinen tuomioistuin totesi ensiksi, ettei ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ollut rikottu kyseisessä tapauksessa. Se totesi sitten, ettei myöskään perustamissopimuksen 6 artiklaa tai yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ollut rikottu, koska erilainen kohtelu asuinpaikan perusteella oli objektiivisesti perusteltua niiden vaikeuksien vuoksi, joita aiheutuu rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyvän tutkinnan ja tuomioiden täytäntöönpanon osalta tapauksissa, joissa oikeussubjekteilla ei ole asuinpaikkaa siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella rikkomus on tapahtunut.

12 Kansallinen tuomioistuin päätti kuitenkin "oikeusvarmuussyistä" lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Euroopan unionin perustamissopimuksen 6 artiklassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta tai yhteisön oikeudessa vakiintunutta yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tulkittava siten, että niiden vastaista on, että neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanemiseksi annetussa jäsenvaltion kansallisessa seuraamusjärjestelmässä säännöksen rikkomisesta sakotettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi valita

a) maksaa välittömästi 10 000 BEF:n suuruisen rahasumman jokaista rikkomusta kohti, jolloin rikkomuksesta ei pääsääntöisesti seuraa muita seuraamuksia

tai

b) jatkaa normaalia rikosoikeudellista menettelyä,

ottaen kuitenkin huomioon, että mikäli sakotettu valitsee jälkimmäisen vaihtoehdon, hän on velvollinen maksamaan määrätyn suuruisen summan, tässä tapauksessa 15 000 BEF, jokaista väitettyä rikkomusta kohti mahdollisen sakon ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, ja rikkomukseen syyllistyneen henkilön kuljettama ajoneuvo takavarikoidaan kyseisen summan tallettamiseen asti vain, jos hänellä ei ole Belgiassa asuinpaikkaa tai vakinaista kotipaikkaa, vaikka hän on toisen jäsenvaltion kansalainen?"

13 Kansallinen tuomioistuimen tiedustelee kysymyksessään, onko perustamissopimuksen 6 artiklan vastaista, että asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että vain sellaiset henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa siinä valtiossa, jossa rikkomukset ovat tapahtuneet, ja jotka eivät valitse seuraamukseksi määrätyn summan välitöntä maksua vaan haluavat jatkaa normaalia rikosoikeudellista menettelyä, ovat velvollisia tallettamaan jokaista rikkomusta kohti määrätyn suuruisen vakuuden, joka on suurempi kuin välittömästi maksettava summa, sillä uhalla, että muussa tapauksessa ajoneuvo takavarikoidaan.

14 Perustamissopimuksen 6 artiklassa, jossa määrätään nimenomaisesti yleisestä yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

15 Esillä olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly välitöntä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, koska velvollisuus tallettaa rahavakuus koskee jokaista sellaista rikkomukseen syyllistynyttä henkilöä, jolla ei ole asuinpaikkaa Belgiassa, kansalaisuudesta riippumatta.

16 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oman valtion ja muiden valtioiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuvissa oikeussäännöissä kielletään kuitenkin sekä kansalaisuuteen perustuva näkyvä syrjintä, että kaikki peitellyn syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltamalla johtavat samaan lopputulokseen (asia 22/80, Boussac Saint-Frères, tuomio 29.10.1980, Kok. 1980, s. 3427, 9 kohta ja asia C-175/88, Biehl, tuomio 8.5.1990, Kok. 1990, s. I-1779, 13 kohta).

17 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään erilaisesta kohtelusta asuinpaikan perusteella siten, ettei henkilöillä, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, ole oikeutta tässä valtiossa asuville henkilöille myönnettyyn edullisempaan kohteluun, voi asettaa pääasiallisesti huonompaan asemaan sellaiset henkilöt, joiden asuinpaikka on muissa valtioissa, koska näillä henkilöillä ei usein ole myöskään kyseisen valtion kansalaisuutta, ja tällaisen lainsäädännön perusteella voidaan siis syrjiä välillisesti kansalaisuuden perusteella (asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995, Kok. 1995, s. I-225, 28 ja 29 kohta).

18 Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että riidanalainen kansallinen lainsäädäntö koskee vain hyvin harvoissa tapauksissa sellaisia kyseisen valtion kansalaisia, joilla ei ole siellä asuinpaikkaa eikä vakinaista kotipaikkaa, ja tästä syystä tämä lainsäädäntö johtaakin samaan lopputulokseen kuin kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

19 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä toteamus ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että tällainen lainsäädäntö on ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa. Edellytyksenä on vielä, että kyseistä lainsäädäntöä ei voida perustella objektiivisin perustein (asia C-398/92, Mund & Fester, tuomio 10.2.1994, Kok. 1994, s. I-467, 16 ja 17 kohta).

20 Belgian hallitus toteaa tämän osalta, että oman valtion ja muiden valtioiden kansalaisten erilainen kohtelu on tässä tapauksessa objektiivisesti perusteltua, koska sellaisten henkilöiden oikeudellinen asema, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, on erilainen tuomioiden täytäntöönpanomahdollisuuksien vuoksi samoin kuin siksi, että heitä vastaan käytävä rikosoikeudellinen menettely on monimutkaisempaa ja siitä aiheutuu enemmän kuluja.

21 On todettava, että tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 27 päivänä syyskuuta 1968 tehdyllä Brysselin yleissopimuksella yhteisön tasolla aikaansaatu siviili- ja kaupallisiin asioihin liittyvä yhdenmukaistaminen ja yhteistyö eivät kata rikosasioita, eikä rikosoikeudellisten

tuomioiden täytäntöönpanoa Belgian kuningaskunnan ja Saksan liittotasavallan välillä ole varmistettu vastaavin keinoin. On siis olemassa todellinen vaara siitä, että sellaista henkilöä vastaan annetun langettavan tuomion täytäntöönpano, jolla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, voi osoittautua mahdottomaksi, tai se on ainakin huomattavasti vaikeampaa ja kalliimpaa.

22 Tällä seikalla voidaan siis perustella objektiivisesti erilainen kohtelu rikkomukseen syyllistyneiden henkilöiden asuinpaikan perusteella, koska sellaisia henkilöitä koskevalla rahavakuuden maksuvelvollisuudella, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, estetään, että he voisivat vapautua seuraamuksesta toteamalla yksinkertaisesti, etteivät he halua maksaa sakkoa välittömästi vaan valitsevat jatkaa normaalia rikosoikeudellista menettelyä.

23 Tällainen erilainen kohtelu on myös yhteensopiva päätöslauselman 2 kohdan b alakohdan kanssa.

24 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, että silloin kun yhteisön lainsäädännössä ei säädetä säännösten rikkomisesta aiheutuvasta erityisestä seuraamuksesta vaan viitataan kansallisiin säännöksiin, jäsenvaltioilla säilyy harkintavalta päättää seuraamuksista, joiden on joka tapauksessa oltava sekä tehokkaita ja varottavia että suhteessa tehtyyn rikkomukseen (asia C-7/90, Vandevenne ym., tuomio 2.10.1991, Kok. 1991, s. I-4371, 11 kohta). Seuraamusten on siis oltava tarkoituksenmukaisia ja tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ylittämättä kuitenkaan sitä, mikä on välttämätöntä päämäärän toteuttamiseksi (asia 299/86, Drexl, tuomio 25.2.1988, Kok. 1988, s. 1213, 18 kohta).

25 Tämän osalta on muistutettava, että esillä olevaan asiaan soveltuvassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että ainoastaan sellaisilla henkilöillä, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa, on velvollisuus tallettaa 15 000 BEF:n suuruinen summa mahdollisen sakon ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, jos he päättävät jatkaa normaalia rikosoikeudellista menettelyä. Tämä summa, joka on 50 % suurempi kuin silloin, kun sakotettava valitsee summan välittömän maksun, jolloin rikkomuksesta ei pääsääntöisesti seuraa muita seuraamuksia, vaaditaan erikseen jokaista rikkomusta kohti. Silloin kun useita rikkomuksia todetaan samanaikaisesti

ja ne mainitaan samassa asiakirjassa, nämä rikkomukset eivät kuitenkaan ole kaikki erillisten rikosoikeudellisten seuraamusten kohteina, koska ne ovat kaikki saman, rikkomukseen syyllistynyttä vastaan käytävän menettelyn kohteina. Tästä syystä kyseessä olevan kaltainen kansallinen toimi, jossa vaaditaan maksamaan kyseisiä summia, sillä uhalla, että muussa tapauksessa ajoneuvo takavarikoidaan, on liiallinen.

26 Edellä esitettyjen syiden vuoksi sellainen kansallinen lainsäädäntö, josta on kyse kansallisessa tuomioistuimessa esillä olevassa asiassa, on selvästi suhteeton, joten se on perustamissopimuksen 6 artiklan vastainen.

27 Tästä seuraa, ettei ole tarpeen tutkia, onko tällainen kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva sen yhteisön oikeudessa vakiintuneen yleisen oikeusperiaatteen kanssa, joka vastaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.

28 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanemiseksi annettu sellainen kansallinen lainsäädäntö on perustamissopimuksen 6 artiklan vastainen, jossa ainoastaan henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa ja jotka eivät valitse säännösten rikkomustapauksessa välitöntä maksua vaan haluavat jatkaa normaalia heitä vastaan käytävää rikosoikeudellista menettelyä, ovat velvollisia tallettamaan kunkin rikkomuksen osalta tietynsuuruisen rahavakuuden, joka on suurempi kuin summa, joka on maksettava siinä tapauksessa, että se päätetään maksaa välittömästi, sillä uhalla, että muutoin heidän ajoneuvonsa takavarikoidaan.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Belgian, Ranskan ja Ruotsin hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenin 31.1.1995 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 ja tieliikenteen valvontalaitteista 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun asetuksen (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanemiseksi annettu sellainen kansallinen lainsäädäntö on EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan vastainen, jossa ainoastaan henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa ja jotka eivät valitse säännösten rikkomistapauksessa välitöntä maksua vaan haluavat jatkaa normaalia heitä vastaan käytävää rikosoikeudellista menettelyä, ovat velvollisia tallettamaan jokaista rikkomusta kohti tietynsuuruisen rahavakuuden, joka on suurempi kuin summa, joka on maksettava siinä tapauksessa, että se päätetään maksaa välittömästi, sillä uhalla, että muutoin heidän ajoneuvonsa takavarikoidaan.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä tammikuuta 1997.

R. Grass G. F. Mancini

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja