FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

fremsat den 11. januar 2007 [1]

Indhold

I — Indledning ..... I - 2476

II — Relevante retsforskrifter ..... I - 2476

A — Fællesskabsbestemmelser ..... I - 2476

B — De finske bestemmelser ..... I - 2476

III — Den administrative procedure ..... I - 2479

IV — Påstandene og retsforhandlingerne ved Domstolen ..... I - 2479

V — Om det påståede traktatbrud ..... I - 2480

A — Sammenfatning af parternes argumenter ..... I - 2480

B — Stillingtagen ..... I - 2484

1. Kravet om en overførselstilladelse ..... I - 2484

a) Indledende bemærkninger ..... I - 2484

b) Om der foreligger en hindring for de frie varebevægelser ..... I - 2486

c) Mulige begrundelser for hindringen ..... I - 2488

i) Trafiksikkerheden ..... I - 2489

ii) Skattekontrollens effektivitet ..... I - 2490

2. Overførselstilladelsens gyldighedsperiode ..... I - 2493

VI — Sagens omkostninger ..... I - 2494

VII — Forslag til afgørelse ..... I - 2495

1 — Originalsprog: fransk.

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i den foreliggende sag, anlagt den 9. februar 2005, nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den kræver en overførselstilladelse (»siirtolupa«) for indførsel og ibrugtagning af køretøjer, der lovligt anvendes og er indregistreret i en anden medlemsstat.

II — Relevante retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

2. Artikel 28 EF forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.

3. I henhold til artikel 30 EF er forbud eller restriktioner vedrørende indførsel mellem medlemsstaterne, som er begrundet bl.a. i hensynet til den offentlige sikkerhed og beskyttelse af menneskers liv og sundhed, tilladt, såfremt de hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

B — *De finske bestemmelser*

4. § 8 i lov af 11. december 2002 om motorkøretøjer (ajoneuvolaki 1090/2002) foreskriver en generel registreringspligt og pligt til at foretage en teknisk kontrol med de i loven fastsatte undtagelser. I henhold til lovens § 64 kan der ved bekendtgørelse fastsættes undtagelser til registreringspligten for biler, der er indregistreret i udlandet, og som kun skal anvendes lejlighedsvis eller midlertidigt på det finske vejnet [2].

5. § 1 i automobilloven af 29. december 1994 (autoverolaki 1482/1994) indeholder en generel regel om, at denne afgift (»autovero«) skal betales, inden køretøjerne indregistreres eller tages i brug i Finland. Lovens

2 — I henhold til § 12, stk. 10, i lov af 30.12.2003 om årlig automobilafgift (ajoneuvoverolaki 2003/1281) er et køretøj, der er indrømmet overførselstilladelse, ligeledes fritaget for den årlige afgift (»ajoneuvovero«).

§ 35 fastsætter undtagelser fra den generelle afgiftspligt for køretøjer, der anvendes på midlertidig basis og køretøjer med overførselstilladelse.

6. Undtagelserne fra registreringspligten blev fastsat i bekendtgørelse af 18. december 1995 om indregistrering af køretøjer (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995) (herefter »bekendtgørelse 1598/1995«). § 8, stk. 2, bestemmer, at køretøjer, der er indregistreret i udlandet, eller køretøjer, der har midlertidige nummerplader, kan tages i brug i Finland uden at de skal indregistreres på de betingelser, der er fastsat i artikel 46-48, 48a, 49-51, 51a, 51b og 52-56. Det samme gælder ibrugtagning af et køretøj med overførselstilladelse.

7. § 48 i bekendtgørelse 1598/1995 bestemmer:

»1. Det organ, som er ansvarlig for indregistreringen, samt toldmyndighederne kan efter anmodning udstede en skriftlig overførselstilladelse med henblik på, at køretøjet kan underkastes en teknisk kontrol, eller med henblik på, at et køretøj, som ikke er indregistreret i Finland, kan transporteres, udstilles eller deltage i væddeløb eller fremvisninger i Finland, eller af andre særlige grunde. Overførselstilladelsen (selvklæbende mærkat) bliver udleveret i forbindelse med meddelelsen af overførselstilladelsen.

2. Det er en forudsætning for meddelelsen af overførselstilladelsen, at køretøjet har en gyldig motorkøretøjsforsikring, og at den årlige afgift er betalt.

3. Overførselstilladelsen meddeles kun for den periode, der er nødvendig med henblik på ibrugtagningen. Der kan ikke gives tilladelse for mere end syv dage, medmindre der foreligger særlige grunde. Væddeløbsdeltagelse betragtes ikke som en sådan særlig grund.

4. Det er ikke tilladt at anvende et køretøj med overførselstilladelse, hvis det ikke er egnet til ibrugtagning på grund af dets stand, dets dimensioner eller vægt.«

8. I 2003 blev der indført et stk. 5, i denne bestemmelse, som trådte i kraft den 1. januar 2004, og hvorefter en privat kan få en

forlænget overførselstilladelse til at anvende et køretøj til eget brug, som vedkommende har indført midlertidigt, dog højest i tre måneder, inden den første indregistrering. Denne bestemmelse var gældende indtil den 31. december 2005.

9. I § 48a i bekendtgørelse 1598/1995 beskrives den nærmere fremgangsmåde for overførselstilladelsens (selvklæbende mærkat) påsætning.

10. Bekendtgørelsen § 49 bestemmer, at føreren skal være i besiddelse af overførselstilladelsen ved anvendelse af køretøjet.

11. § 12, stk. 2, i bekendtgørelse af 18. december 2003 om oplysninger i motorkøretøjsregisteret (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003) angiver, hvilke oplysninger i overførselstilladelsen der skal optages i motorkøretøjregistret, nemlig »indehaverens navn, adresse, personnummer eller virksomheds- eller sammenslutningsnummer, bilens mærke, model, stelnummer, indregistreringsnummer, motorkøretøjsforsikring, leveringsdatoen og navnet på den myndighed, der har udstedt tilladelsen, tilladelsens gyldighedsperiode, køretøjets anvendelse, afgifter, der kan henføres til tilladelsen, og i givet fald oplysninger om køretøjets rute«.

12. Endelig fastsætter § 65 i bekendtgørelse 1598/1995 sanktionerne for tilsidesættelse af bekendtgørelsen. Det foreskrives, at politiet, embedsmænd fra toldmyndighederne eller grænsevagterne kan konfiskere køretøjets nummerplade, overførselstilladelsen og mærkaterne og dermed tilbageholde køretøjet. Et køretøj, der er blevet konfiskeret, kan ved politiets, toldmyndighederne eller grænsevagternes skriftlige tilladelse transporteres til et sted med henblik på reparation eller en teknisk kontrol.

13. For at kunne ibrugtage et køretøj, der er indregistreret og anvendt i en anden medlemsstat end Finland, skal en person, der er bosiddende i Finland, enten indregistrere sit køretøj i Finland eller anmode de kompetente finske myndigheder om en overførselstilladelse. Når myndighederne har givet en tilladelse, har den pågældende ret til at anvende køretøjet i Finland i syv dage, inden det skal indregistreres, og vedkommende fritages for registreringsafgiften i denne periode. Kravet om overførselstilladelse finder ligeledes anvendelse, når et køretøj, der tilhører en i Finland bosiddende person, føres gennem Finland mod en anden medlemsstat. Det er forbudt at anvende køretøjet uden en sådan tilladelse eller efter, at tilladelsen er udløbet.

III — Den administrative procedure

14. Kommissionen modtog adskillige klager over den finske ordning og de finske myndigheders praksis i forbindelse udstedelse af overførselstilladelser, som kræves ved indførslen af et køretøj, der er indregistreret i udlandet, hvorfor Kommissionen den 17. maj 2002 fremsendte en skrivelse til den finske regering, hvori den anmodede om oplysninger om den omhandlede ordning.

15. Da Kommissionen fandt, at den finske regerings svar var utilstrækkelige, sendte den en åbningsskrivelse til Republikken Finland den 9. april 2003, hvori den fremhævede, at den forpligtelse, som personer, der er bosat i Finland, og som ønsker at indføre et køretøj, der er indregistreret i udlandet, har til at anmode om en overførselstilladelse, så snart den finske grænse er passeret, sammenholdt med kravet om at genforsikre køretøjet i Finland, begrænser de frie varebevægelser og er i strid med artikel 28 EF. Kommissionen påpegede ligeledes, at overførselstilladelsens gyldighedsperiode på syv dage var alt for kort og dermed i strid med artikel 28 EF.

16. Efter at have gennemgået Republikken Finlands svar på åbningsskrivelsen, fremsatte Kommissionen den 16. december 2003 en begrundet udtalelse i henhold til artikel 226 EF.

17. Kommissionen noterede sig, at Republikken Finland havde gentaget sine tidligere bemærkninger og ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, hvorfor den besluttede at anlægge den foreliggende sag.

IV — Påstandene og retsforhandlingerne ved Domstolen

18. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den kræver en overførselstilladelse for køretøjer, der lovligt er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat.

— Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Republikken Finland har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Efter skriftvekslingen har parterne afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 9. november 2006.

V — Om det påståede traktatbrud

A — *Sammenfatning af parternes argumenter*

21. Kommissionen har principalt anført, at artikel 28 EF og 30 EF er til hinder for ordningen med overførselstilladelse, der er fastsat ved bekendtgørelse 1598/1995.

22. Det er Kommissionens opfattelse, at proceduren for erhververen af en overførselstilladelse er et lovbestemt administrativ skridt, der går forud for den egentlige indregistreringsprocedure af køretøjet, når en person, der er bosiddende i Finland, ønsker at indføre et køretøj, der lovligt er indregistreret i en anden medlemsstat.

23. Det er Kommissionens opfattelse, at ordningen frembyder de samme karakteristika som kvantitative indførselsrestriktioner eller en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 28 EF, eftersom en person, der er bosiddende i Finland, retligt set ikke har nogen garanti for at kunne tage et køretøj, der er lovligt indregistreret i en anden medlemsstat, i brug i Finland, og som vedkommende indfører til eller fører gennem Finland til en anden medlemsstat.

24. Ifølge Kommissionen fremgår det navnlig af ordlyden til § 48 i bekendtgørelse 1598/1995, at udstedelsen af overførselstilladelsen sker på baggrund af de kompetente administrative myndigheders skøn, hvorfor den person, der ansøger om en tilladelse, ikke har nogen garanti for dens udstedelse. Det forhold, at det ligeledes er umuligt at vide med sikkerhed, efter hvilke kriterier tilladelsen udstedes, vidner tillige om myndighedernes skønsmæssige vurdering.

25. Kommissionen har understreget, at indehaveren af et motorkøretøj som hoved-

regel skal gøre ophold ved den finske grænse med henblik på at anmode om en tilladelse, og at ansøgningen om en tilladelse — uanset om den er indgivet før krydsningen af grænsen — kræver, at den person, som ønsker at indføre køretøjet, møder op på toldstedet, hvilket afstedkommer yderligere udgifter.

26. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 28 EF i henhold til Domstolens praksis under alle omstændigheder er til hinder for en national lovgivning, der opretholder nationale lovbestemmelser, der indeholder et, selv rent formelt, krav om importlicens eller andre lignende ordninger.

27. Kommissionen har som svar på den finske regerings argumenter til støtte for, at udstedelsen af overførselstilladelsen er begrundet i skattekontrollens effektivitet, trafiksikkerheden og opdatering af motorkøretøjregistret dels gjort gældende, at skattekontrollens effektivitet kan garanteres ved foranstaltninger, der er mindre indgribende for de frie varebevægelser, dels, at ordningen med midlertidig overførselstilladelse ikke kan begrundes med trafiksikkerheden, navnlig fordi tilladelsen kun kræves for køretøjer, som er indregistreret i udlandet, og som tilhører personer, der er bosiddende i Finland. Hvad angår Republikken Finlands argument om behovet for kendskab til de tekniske karakteristika for køretøjer, der ikke er indregistreret i Finland har Kommissionen tilføjet, at de foranstaltninger, som foreskrives i Rådets direktiv 1999/37/EF af 29. april 1999 om registreringsdokumenter for motorkøretøjer [3], gør det muligt at tilgodese et sådant krav på baggrund af den indregistrering, der er foretaget i en anden medlemsstat.

28. I tilfælde af, at Domstolen ikke finder, at der foreligger traktatbrud for så vidt angår udstedelsen af overførselstilladelsen, har Kommissionen endeligt subsidiært gjort gældende, at tilladelsens gyldighedsperiode på syv dage i sig selv er i strid med artikel 28 EF og 30 EF, henset til dens korte varighed. Kommissionen har i denne henseende henvist til Cura Anlagen-dommen [4].

29. Kommissionen har i denne forbindelse i replikken understreget, at syv dage er for lidt til at klare alle de formaliteter, der kræves ved indregistreringen af et køretøj i Finland og til at betale de hermed forbundne afgifter.

30. Kommissionen kan desuden ikke se nogen grund til, at de finske myndigheder ikke skulle kunne ændre den nuværende ordning ved at udskifte overførselstilladel-

3 — EFT L 138, s. 57.

4 — Dom af 21.3.2002, sag C-451/99, Sml. I, s. 3193.

sens gyldighedsperiode på syv dage med en ret til at anvende køretøjet i tre måneder, inden det indregistreres i Finland.

31. Indledningsvis har Republikken Finland gjort gældende, at den har tilsluttet sig tre internationale konventioner om transport ((Paris (1923), Genève (1949) og Wien (1968)), hvorefter et køretøj, der anvendes i Finland, skal være indregistreret i Finland. Den har i denne forbindelse anført, at hvis en person med fast bopæl i Finland her ønsker at anvende et køretøj, som er indregistreret i en anden medlemsstat, skal den pågældende have en overførselstilladelse tillige med de selvklæbende mærkater for at kunne indføre køretøjet, eftersom hverken midlertidige eller permanente udenlandske nummerplader godkendes som alternativer til overførselstilladelsen.

32. Derudover er det først og fremmest Republikken Finlands opfattelse, at overførselstilladelsesordningen, som adskiller sig fra selve indregistreringen, ikke udgør en importrestriktion som omhandlet i artikel 28 EF.

33. Republikken Finland har i modsætning til Kommissionen gjort gældende, at udstedelsen af overførselstilladelsen ikke har nogen direkte forbindelse med en passering af grænsen. Den egentlige årsag til kravet om tilladelse er derimod, at køretøjet skal tages i brug. Dermed gælder kravet om en overførselstilladelse uden forskel for alle køretøjer, der endnu ikke er indregistreret i Finland.

34. Republikken Finland har understreget, at prisen for overførselstilladelsen er rimelig [5], og at proceduren for udstedelsen af tilladelsen er hurtig og enkel, idet tilladelsen udfærdiges uden en forudgående teknisk kontrol af køretøjet. Ansøgeren er i øvrigt ikke forpligtet til at være indehaver af bilen ved indlevering af ansøgningen om tilladelsen.

35. Derudover har Republikken Finland anført, at de kompetente myndigheders skøn i forbindelse med udstedelsen af overførselstilladelsen er bundet af betingelserne for en sådan udstedelse, og at myndighedernes afgørelse således ikke er baseret på en skønsmæssig vurdering, sådan som Kommissionen har anført.

36. Republikken Finland har subsidiært gjort gældende, at overførselstilladelsesprocedu-

5 — I henhold til sagens akter er prisen på en overførselstilladelse 14 EUR pr. køretøj.

ren under alle omstændigheder er berettiget, eftersom det er den mest enkle måde at sikre skattekontrollens effektivitet, opdateringen af motorkøretøjsregistret og trafiksikkerheden.

37. Den har i denne forbindelse dels gjort gældende, at når et køretøj, der ikke er indregistreret (i Finland), anvendes i Finland, må det fejlfrit kunne fastslås, hvorvidt der er tale om et køretøj, der er fritaget for indregistreringsafgiften, eller et køretøj, som der skulle have været betalt afgift for. Overførselstilladelsen gør det muligt for så vidt angår personer, der er bosiddende i Finland, præcist at fastslå tidspunktet for køretøjets ibrugtagning, udgangspunktet for beregningen af afgiftsfritagelsens løbetid og at undgå at gennemføre større vejkontroller af køretøjer med udenlandske nummerplader, som ville være nødvendige, hvis ikke ordningen med overførselstilladelsen fandtes.

38. Republikken Finland har endvidere gjort gældende, at ordningen med overførselstilladelse sikrer, at oplysninger om de køretøjer, der anvendes, og om tilladelsens indehaver indføres i motorkøretøjsregistret, hvilket er nødvendigt med hensyn til trafiksikkerheden. Den har tilføjet, at de oplysninger, der indføres i registret, er nødvendige i tilfælde af overtrædelser af færdselsloven eller ulykkestilfælde, ligesom de er nødvendige med henblik på en kontrol af de tekniske karakteristika, som et køretøj, der er til fare for trafiksikkerheden, har. I modsætning til det af Kommissionen påståede med henvisning til direktiv 1999/37 kan disse oplysninger ikke med føje indhentes alene baseret på motorkøretøjsregistret i den medlemsstat, hvor køretøjet allerede er blevet indregistreret. Selv om der i direktivets artikel 9 henvises til brugen af sammenkoblede edb-systemer mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, findes der ikke noget fælles register i Fællesskabet, som gør det muligt hurtigt at opnå pålidelige oplysninger om køretøjer.

39. Endelig er det Republikken Finlands opfattelse, at overførselstilladelsens gyldighedsperiode er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og dermed ikke i strid med artikel 28 EF og 30 EF. Dette skyldes bl.a. den fleksible og enkle udstedelse af tilladelsen, idet der ikke kræves en forudgående teknisk kontrol af køretøjet. Desuden kan gyldighedsperioden forlænges efter anmodning.

40. Republikken Finland har tilføjet, at gyldighedsperioden på syv dage hovedsageligt gælder for køretøjer, der er indført med henblik på videresalg, køretøjer i transit og køretøjer, som skal anvendes i Finland i en kortere periode. Derudover har Republikken Finland påpeget, at en overførselstilladelse, hvis gyldighedsperiode er forlænget til tre måneder, som hovedregel udstedes i henhold til § 48, stk. 1, i bekendtgørelse 1598/1995. Den har gjort gældende, at en sådan

forlænget overførselstilladelse ikke er genstand for det foreliggende traktatbrud.

B — *Stillingtagen*

1. Kravet om en overførselstilladelse

a) Indledende bemærkninger

41. Kommissionen har for Domstolen kritiseret Republikken Finland for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den kræver, at indehaveren eller ejeren af et køretøj, der lovligt er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat, indhenter en overførselstilladelse for at kunne tage køretøjet i brug i Finland.

42. Hvad angår den administrative procedure og parternes argumenter for Domstolen bør fire indledende bemærkninger fremsættes inden vurderingen af, om der foreligger et traktatbrud som påstået.

43. Jeg skal først og fremmest præcisere, at den omhandlede procedure ikke påvirker den beføjelse, som Republikken Finland har i henhold til de af Republikken Finland nævnte internationale konventioner og jf. Domstolens praksis [6], til at kræve, at de køretøjer, der varigt skal anvendes på dens område, indregistreres, og at de hermed forbundne afgifter betales. Den af Kommissionen indledte procedure har udelukkende til formål at konstatere, om overførselstilladelseskravet, der adskiller sig fra kravet om indregistrering af køretøjer, er i strid med de frie varebevægelser.

44. Dernæst skal det bemærkes, at Kommissionen under den administrative procedure også kritiserede den finske regering for at kræve en obligatorisk genforsikring i Finland for de køretøjer, som er omfattet af proceduren for udstedelse af en overførselstilladelse. Da Kommissionen indgav stævningen, afgrænsede den imidlertid sagens genstand

6 — Jf. om arbejdskraftens frie bevægelighed Cura Anlagendommen, præmis 41 og 42, og dom af 15.9.2005, sag C-464/02, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 7929, præmis 75-78. Jf. ligeledes vedrørende etableringsfriheden dom af 15.12.2005, forenede sager C-151/04 og C-152/04, Nadin og Nadin-Lux, Sml. I, s. 11203, præmis 41-43.

til udelukkende at dreje sig om udstedelsen af overførselstilladelsen og dennes gyldighedsperiode.

45. Det skal endvidere præciseres, at den omtvistede finske ordning, sådan som den er fortolket af sagens parter, ikke kræver udstedelse af en overførselstilladelse for køretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat, og som anvendes midlertidigt i Finland af andre medlemsstaters statsborgere i forbindelse med turistophold. Ordningen finder nemlig kun anvendelse i henhold til bestemmelserne i bekendtgørelse 1598/1995 på de køretøjer, der er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat, og som ejes af en person, der er bosat i Finland.

46. Endelig skal det bemærkes, at fristen for gennemførelse af direktiv 1999/37 om registreringsdokumenter for motorkøretøjer, som parterne har påberåbt sig, endnu ikke var udløbet ved udgangen af den frist, der var fastsat, for at Republikken Finland kunne efterkomme Kommissionens begrundede udtalelse [7]. Som bekendt skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [8]. I den foreliggende sag fandtes der på dette tidspunktet, nemlig den 19. februar 2004, ikke nogen fælles eller harmoniserede regler på fællesskabsniveau, der regulerede ibrugtagningen i en medlemsstat af køretøjer, der er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat, som Kommissionen kunne have kritiseret Republikken Finland for at have tilsidesat.

47. Selv om der ikke findes fælles eller harmoniserede regler, skal medlemsstaterne imidlertid respektere de grundlæggende friheder, som er fastsat i traktaten, heriblandt de frie varebevægelser [9].

48. Det skal således undersøges, hvorvidt Kommissionen med rette har gjort gældende, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den i henhold til bestemmelserne i bekendtgørelse 1598/1995 kræver overførselstilladelse for køretøjer, der lovligt er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat.

7 — I henhold til artikel 8 i direktiv 1999/37 havde medlemsstaterne nemlig frist indtil den 1.6.2004 til at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, hvorimod fristen for Republikken Finland til at efterkomme den begrundede udtalelse udløb den 19.2.2004.

8 — Jf. bl.a. dom af 11.10.2001, sag C-110/00, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 7545, præmis 13, af 2.6.2005, sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4805, præmis 36, og af 28.9.2006, sag C-49/06, Kommissionen mod Luxembourg, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 6.

9 — Jf. i denne retning dom af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 58.

49. Denne undersøgelse har til formål at vurdere, om den omhandlede nationale ordning udgør en hindring for varernes frie bevægelighed, hvilket er forbudt i henhold til artikel 28 EF, og i bekræftende fald om bestemmelserne er begrundet.

b) Om der foreligger en hindring for de frie varebevægelser

50. I henhold til fast retspraksis udgør enhver statslig foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt ved artikel 28 EF [10].

51. Dette indebærer, at selv om en foranstaltning ikke har til formål at regulere vareudvekslingen mellem medlemsstaterne, er det afgørende således, hvilken aktuel eller potentiel virkning den har for samhandelen i Fællesskabet..

52. Så længe der ikke er sket en harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, kan nationale bestemmelser, som finder anvendelse uden forskel på alle varer, således udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning, medmindre de såvel retligt som faktisk påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde [11].

53. I den foreliggende sag påvirker bestemmelserne i bekendtgørelse 1598/1995 efter min opfattelse såvel retligt som faktisk ibrugtagningen og dermed afsætningen af køretøjer fra andre medlemsstater.

54. I henhold til bestemmelserne indtræder pligten til at indhente en overførselstilladelse ikke ved passering af grænsen, men derimod ved ibrugtagning i Finland. Man kan derfor godt antage, således som den finske regering har gjort gældende, at bestemmelserne i princippet finder anvendelse uden forskel på alle køretøjer (der tilhører personer, som er bosiddende i Finland), som endnu ikke er indregistreret i Finland.

55. Retligt set kræves der imidlertid en overførselstilladelse, dvs. samme forudgående indhentelse af en tilladelse, for ibrugtagning af køretøjer, som befinder sig i forskellige situationer.

10 — Jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 16, og af 14.9.2006, forenede sager C-158/04 og C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos og Carrefour Marinopoulos, Sml. I, s. 8135, præmis 15.

11 — Jf. bl.a. dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon«-sag, Sml. s. 649, præmis 6, 14 og 15, samt Keck og Mithouard-dommen, præmis 15 og 16.

56. Jeg skal i denne forbindelse erindre om, at overførselstilladelseskravet ifølge ordlyden af bekendtgørelse 1598/1995 finder anvendelse på såvel køretøjer, som afsættes i Finland, og som endnu ikke er indregistreret, som på de køretøjer, der allerede er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat.

57. Et sådant krav er forståeligt nok for så vidt angår de køretøjer, der afsættes i Finland, og som endnu ikke er indregistreret, bl.a. med henblik på en teknisk kontrol heraf og med henblik på at tillade en midlertidig ibrugtagning på det finske vejnet. Det er derimod ikke tilladt, medmindre det er begrundet, at kræve, at en sådan tilladelse indhentes for køretøjer, der allerede er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat, eftersom der er tale om en gentagelse af den indregistrering, som allerede er garanti for, at køretøjerne, i det mindste midlertidigt, har de tekniske egenskaber, der kræves for at de kan cirkulere frit inden for Fællesskabet.

58. Denne situation kan efter min opfattelse sidestilles med de situationer, hvor Domstolen har fundet, at nationale bestemmelser, hvorefter produkter, som er lovligt fremstillet og markedsført i en medlemsstat, skal underkastes de samme kontrolforanstaltninger som produkter, der markedsføres i en anden medlemsstat for første gang og forhåndsgodkendes, udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i den i artikel 28 EF omhandlede forstand [12].

59. I faktisk henseende er bestemmelserne i bekendtgørelse 1598/1995 egnede til at afholde finske statsborgere fra at købe køretøjer i de andre medlemsstater med henblik på at indføre og anvende disse i Finland på grund af de foranstaltninger, der er forbundet med udstedelsen af overførselstilladelsen og tilbageholdelse af køretøjet efter tilladelsens udløb.

60. Det forhold, at de i § 48 i bekendtgørelse 1598/1995 nævnte myndigheder ganske vist ikke har en vilkårlig, men dog skønsmæssig beføjelse i forbindelse med udstedelsen af overførselstilladelsen, bevirker så meget desto mere, at overførselstilladelsen skal anses for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning i den i artikel 28 omhandlede forstand, eftersom der ikke er nogen garanti for, at de køretøjer, der allerede er indregistreret i en anden medlemsstat, bevilges en sådan tilladelse, sådan som Kommissionen har gjort gældende.

61. Efter min mening gælder dette gælder så meget desto mere hvad angår de køretøjer, som udelukkende skal føres gennem Finland, og hvis ejere tillige er underlagt et overførselstilladelseskrav.

12 — Jf. ATRAL-dommen, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis.

62. Ud fra det anførte er jeg af den opfattelse, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at den finske ordning om overførselstilladelse udgør en hindring for varernes frie bevægelighed, hvilket er forbudt i henhold til artikel 28 EF.

c) Mulige begrundelser for hindringen

63. Det skal nu undersøges, om denne foranstaltning, på trods af dens restriktive virkninger for samhandelen mellem medlemsstaterne, kan være begrundet ud fra et af de almene hensyn, der er anført i artikel 30 EF, eller ud fra et af de tvingende hensyn, som er knæsat i Domstolens praksis.

64. Domstolen har foretaget en snæver fortolkning af undtagelserne i artikel 30 EF, som alle vedrører ikke økonomiske interesser [13], og den har præciseret, at det er nødvendigt at undersøge, om de omhandlede foranstaltninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [14], såfremt begrundelsen skal kunne anses for at være lovlig.

65. I mangel af fællesskabsharmonisering tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte det rette beskyttelsesniveau for de ikke økonomiske interesser, som medlemsstaterne forfølger. Medlemsstaterne skal imidlertid dels godtgøre, at deres lovgivning er nødvendig med henblik på at tilgodese det tilsigtede formål, dels at de ligeledes står i rimeligt forhold dertil.

66. I den foreliggende sag har Republikken Finland gjort gældende, at ordningen om midlertidig overførselstilladelse er berettiget af hensyn til trafiksikkerheden og af hensyn til skattekontrollens effektive virkning. Den har desuden henvist til opførelsen og ajourføringen af motorkøretøjregistret uden at præcisere, hvorvidt dette forhold udgør en selvstændig begrundelse, eller om det er omfattet af de ovennævnte begrundelser.

67. Hvad angår trafiksikkerheden skal det bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at en sådan begrundelse er omfattet af artikel 30 EF [15], og at den også udgør et tvingende alment hensyn i henhold til retspraksis [16]. For så vidt angår skattekontrollens effektivitet er denne begrundelse allerede anset for at udgøre et alment tvingende hensyn, der er anerkendt i Domstolens praksis [17]. Hvad angår opførelsen og

13 — Jf. i denne retning dom af 28.4.1998, sag C-120/95, Decker, Sml. I, s. 1831, præmis 39.

14 — Jf. eksempelvis dom af 12.10.2000, sag C-314/98, Snellers, Sml. I, s. 8633, præmis 55 og 56 samt den deri nævnte retspraksis.

15 — Dom af 11.6.1987, sag 406/85, Gofette og Gilliard, Sml. s. 2525, præmis 7.

16 — Cura Anlagen-dommen, præmis 59, og dom af 23.2.2006, sag C-232/03, Kommissionen mod Finland, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 52.

17 — Jf. bl.a. Cassis de Dijon-dommen, præmis 8, og dom af 12.3.1987, sag 176/84, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1193, præmis 25.

ajourføringen af motorkøretøjsregistret har dette formål ikke nogen selvstændig funktion, som i sig selv kan berettige en begrænsning af de frie varebevægelser. Det skal derfor undersøges i sammenhæng med de to andre begrundelser, som Republikken Finland har påberåbt sig.

68. Inden for rammerne af denne analyse skal det undersøges, om medlemsstaten har godtgjort, at begrænsningerne er egnede til at sikre opfyldelsen af deres formål og ikke er mere omfattende, end hvad der er nødvendigt herfor [18].

i) Trafiksikkerheden

69. Republikken Finland har rent generelt gjort gældende, at overførselstilladelseskravet muliggør indhentning af oplysninger i det finske motorkøretøjsregister om bl.a. køretøjets tekniske egenskaber og om ejeren, som er nødvendige med henblik på trafiksikkerheden.

70. Dette argument overbeviser mig ikke.

71. For det første har Republikken Finland påberåbt sig trafiksikkerheden som begrundelse udelukkende under henvisning til vigtigheden af, at information om køretøjernes tekniske egenskaber og deres ejere optages i motorkøretøjsregistret. Den her derimod ikke godtgjort, hvorfor en overførselstilladelse er nødvendig for at få adgang til disse oplysninger.

72. Det er åbenbart, at førelsen af motorkøretøjsregistret og ajourføringen af oplysningerne heri kan adskilles fra proceduren for udstedelse af en overførselstilladelse. Der er således ingen sammenhæng mellem denne procedure og det påståede formål om trafiksikkerheden. Domstolen har i øvrigt allerede inden for rammerne af en sag, hvor Republikken Finland påberåbte sig trafiksikkerheden som begrundelse for en hindring af arbejdskraftens frie bevægelighed, udtalt, at eftersom alle medlemsstater har et system med registrering af køretøjer, er det muligt at identificere såvel ejeren af et køretøj som køretøjets tekniske egenskaber, uanset i hvilken medlemsstat det er indregistreret [19].

18 — Jf. bl.a. ATRAL-domen, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis.

19 — Dommen i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 51.

73. For det andet forekommer det mig, at hvis begrundelsen om opretholdelse af trafiksikkerheden skal kunne accepteres, bør udstedelsen af en overførselstilladelse ske i forbindelse med en teknisk kontrol af køretøjet. Republikken Finland har ikke har nævnt noget om en sådan sammenhæng [20]. Endvidere kan en sådan kontrol kun kræves, forudsat at bestemmelserne i Rådets direktiv 96/96/EF af 20. december 1996 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teknisk kontrol af motorkøretøjer og påhængskøretøjer er overholdt [21]. Direktivet henviser til indregistreringsproceduren og bestemmer navnlig, at når et køretøj er blevet underlagt teknisk kontrol i en medlemsstat, skal alle de andre medlemsstater anerkende den attest, der er udstedt i denne anledning, uden at dette forhindrer dem i at kræve supplerende prøver med henblik på indregistreringen på deres område, såfremt disse prøver ikke allerede er omfattet af den nævnte attest [22].

74. For det tredje skal det bemærkes, at køretøjer, der tilhører personer, der ikke er bosiddende i Finland, frit kan tages i brug i Finland uden at være undergivet et krav om forudgående udstedelse af en overførselstilladelse. Dette viser, at den omhandlede foranstaltning ikke er egnet til at nå det tilsigtede mål om at garantere trafiksikkerheden, medmindre det antages, at det kun er de køretøjer, der er indregistreret i de andre medlemsstater, og som tilhører personer, der er bosiddende i Finland, som er farlige [23], hvilket forekommer at være lidet sandsynligt, og hvilket den finske regering heller ikke har gjort gældende.

75. I betragtning af det ovenfor anførte er det min opfattelse, at overførselstilladelsen i den omhandlede finske lovgivning ikke er begrundet i hensynet til trafiksikkerheden.

ii) Skattekontrollens effektivitet

76. Republikken Finland har bekræftet, at den anvender det af Domstolen i Cura Anlagen-dommen anerkendte princip, hvorefter det er bopælsstaten, der har beskatningskompetencen for så vidt angår køretøjer, og hvoraf Domstolen ligeledes udleder en kompetence til at vedtage undtagelser til denne beskatning. Eftersom overførselstilladelseskravet er blevet udformet som en midlertidig undtagelse til forpligtelsen til at betale registreringsafgift, skal denne følgelig anses for at være omfattet af Republikken Finlands skattemæssige kompetence.

20 — Jf. Republikken Finlands svarskrift, punkt 16.

21 — EFT 1997 L 46, s. 1.

22 — Jf. artikel 3, stk. 2, direktiv 96/96. Jf. ligeledes Cura Anlagen-dommen, præmis 62, og dommen i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 52.

23 — Dvs. de køretøjer, der varigt skal tages i brug i Finland, og de køretøjer, som udelukkende føres gennem Finland mod en anden medlemsstat.

77. Dette argument gør det muligt at forstå, hvorfor den finske regering har anført, at den eventuelle hindring, som overførselstilladelsen afstedkommer, er berettiget af hensyn til skattekontrollens effektivitet. Den har anført, at overførselstilladelsen har til formål at adskillige de køretøjer, der er afgiftsfritaget fra de køretøjer, for hvilke der er betalt indregistreringsafgift, for så vidt som oplysningerne om indehaveren af tilladelsen og køretøjet er optaget i motorkøretøjsregistret, og køretøjet er blevet påført den selvklæbende mærkat.

78. Som jeg allerede har anført, er skattekontrollens effektivitet et af de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i Domstolens praksis. Det skal imidlertid undersøges, hvorvidt overførselstilladelseskravet er nødvendigt og står i et rimeligt forhold til dette formål.

79. Hvad angår vurderingen af den omhandlede foranstaltnings nødvendighed, dvs. hvorvidt den er egnet til at opfylde dens formål, finder jeg det hensigtsmæssigt på den ene side at sondre mellem de tilfælde, hvor køretøjer, der tilhører personer, der har bopæl i Finland, er beregnet til at skulle anvendes permanent i Finland, og som dermed skal indregistreres i Finland, og de tilfælde, hvor køretøjer, der tilhører personer, der har bopæl i Finland, blot skal føres gennem Finland mod en anden medlemsstat.

80. I det første tilfælde opfylder den omhandlede nationale lovgivning hensynet til skattekontrollen, idet motorkøretøjsregistret og de selvklæbende mærkater, som køretøjerne er forsynet med, gør det muligt at kontrollere, hvilke køretøjer der midlertidigt er fritaget for registreringsafgiften, og som ejere efter udløbet af overførselstilladelsens gyldighedsperiode skal betale indregistreringsafgift for.

81. I det andet tilfælde forekommer det mig derimod, at overførselstilladelseskravet ikke lever op til formålet om skattekontrollens effektivitet, eftersom det finder anvendelse på køretøjer, der ikke skal indregistreres i Finland.

82. Hvad angår foranstaltningens forholdsmæssighed i forhold til det mål, der forfølges, hvilket er et spørgsmål, der kun kan efterprøves inden for rammerne af det første tilfælde, som beskrevet i punkt 80 ovenfor, mener jeg også, at dette formål kan opnås gennem en foranstaltning, som er mindre restriktiv for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne.

83. Som Kommissionen har anført, kan det nemlig efter min mening gøres gældende, at skattekontrollens formål f.eks. kan opnås gennem en ordning, der pålægger borgerne at foretage en forudgående anmeldelse, og

hvorefter der pålægges en passende straf, såfremt de administrative formaliteter ikke iagttages. De oplysninger, som afgives til de finske myndigheder ved en forudgående anmeldelse, ville sætte dem i stand til både at ajourføre et motorkøretøjsregister, der er sammenkoblet i et elektronisk netværk, og til endegyldigt at fastslå tidspunktet for indledningen af den afgiftsfrie anvendelse. Denne forudgående anmeldelse forhindrer imidlertid ikke de finske myndigheder i at fastsætte en rimelig tidsfrist for ibrugtagningen af et afgiftsfritaget køretøj fra og med tidspunktet for den forudgående anmeldelse af ibrugtagningen.

84. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at kravet til borgerne ved afgivelse af en sådan anmeldelse ligger på linje med den nuværende praksis med en anmodning om overførselstilladelsen. En forudgående anmeldelse kan imidlertid ikke, i modsætning til hvad den finske regering har gjort gældende under retsmødet, sidestilles med en overførselstilladelse. En sådan anmeldelse påvirker for det første ikke princippet om køretøjernes frie bevægelighed, idet logikken bag overførselstilladelsen er baseret på en ordning om forudgående tilladelse forud for ibrugtagningen, og i mangel af hvilken det er forbudt at tage køretøjet i brug. Som jeg har understreget i punkt 60 i dette forslag til afgørelse, udstedes overførselstilladelsen ud fra de kompetente finske myndigheders skøn, mens myndighederne inden for rammerne af en ordning med en forudgående anmeldelse kun skal indføre de oplysninger om køretøjet og dets ejer eller indehaver i registret, som er relevante i forbindelse hermed.

85. Hvad angår de indsigelser, som den finske regering har fremsat angående mulige vanskeligheder i forbindelse med indførelsen af flere vejkontroller, som ville være påkrævet, såfremt overførselstilladelseskravet blev afskaffet, skal det indledningsvis bemærkes, at de problemer, en medlemsstat måtte have med sin interne organisation, ikke berettiger foranstaltninger, der er mere restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet. Det skal dernæst bemærkes, at en sammenkobling af motorkøretøjsregistret for samtlige de kompetente myndigheder gennem et elektronisk netværk kan opfylde kravet om individualisering de køretøjer, der skal indregistreres i Finland, uden at det er nødvendigt at iværksætte større kontrolforanstaltninger af de køretøjer, der er indregistreret i udlandet. Som Republikken Finland har bekræftet under retsmødet, findes der allerede sådanne sammenkoblede netværk.

86. Endelig skal det tilføjes, at de af Republikken Finland påberåbte problemer i forbindelse med en vejkontrol også forekommer inden for rammerne af den nuværende overførselstilladelsesordning for så vidt angår de tilfælde, hvor personer, som er besat i Finland, ikke har anmodet om en overførselstilladelse. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at eftersom ordningen med en forudgående anmeldelse er mindre indgribende end overførselstilladelsesordningen, kan den være medvirkende til, at antallet af de i Finland bosiddende personer, der afgiver de krævede oplysninger til de finske myndigheder, øges, og som følge heraf reducere de eventuelle tilfælde af omgåelse af ordningen, som burde være den eneste grund til, at der foretages en vejkontrol.

87. Følgelig finder jeg, at overførselstilladelsen i bekendtgørelse 1598/199 ikke udgør en foranstaltning, der står i rimeligt forhold til det af Republikken Finland forfulgte formål om skattekontrollens effektivitet.

88. På baggrund af det ovenstående mener jeg, at Domstolen principalt bør tage den af Kommissionen nedlagte påstand til følge.

2. Overførselstilladelsens gyldighedsperiode

89. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen subsidiært, og i tilfælde af, at Domstolen finder, at overførselstilladelseskravet er berettiget, har gjort gældende, at overførselstilladelsens gyldighedsperiode på syv dage i sig selv er i strid med artikel 28 EF og 30 EF, henset til dens korte varighed.

90. Republikken Finland har bestridt dette argument, idet den har gjort gældende, at overførselstilladelsens gyldighedsperiode på syv dage er tilstrækkelig til, at ejerne af de omhandlede køretøjer kan foretage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at indregistrere køretøjet.

91. Eftersom overførselstilladelseskravet som anført i de tidligere fremførte argumenter efter min opfattelse i sig selv udgør en hindring af de frie varebevægelser, som ikke er begrundet i de af Republikken Finland anførte hensyn, er det indlysende, at spørgsmålet om overførselstilladelsens varighed er irrelevant. Det er således kun subsidiært, og i tilfælde af, at Domstolen skulle antage en anden løsning end den, jeg har foreslået, at jeg vil behandle dette spørgsmål.

92. Det er i denne forbindelse nødvendigt at koncentrere analysen om fristen på syv dage, som ifølge ordlyden af § 48, stk. 3, i bekendtgørelse 1598/1995 udgør overførselstilladelsens normale gyldighedsperiode, uden at der tages stilling til fristen på tre måneder i § 48, stk. 5, der har karakter af en undtagelse, og som ikke er genstand for Kommissionens traktatbrudssøgsmål.

93. Det skal bemærkes, at indehaveren af køretøjet ved udløbet af overførselstilladelsens gyldighedsperiode på syv dage er forpligtet til at indregistrere dette, og såfremt dette krav ikke iagttages beslaglægges køretøjet.

94. Disse betragtninger gør det muligt at sidestille overførselstilladelsens gyldighedsperiode med den frist, som en borger har til at få køretøjet indregistreret.

95. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at selv om der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, kan medlemsstaterne ikke fastsætte en så kort frist, at det reelt gøres umuligt eller urimeligt vanskeligt at overholde de pålagte forpligtelser under hensyn til de formaliteter, der skal opfyldes [24].

96. Under hensyntagen til de formaliteter, der skal opfyldes for at indregistrere et køretøj i Finland, herunder de finske afgiftsmyndigheders afgørelse om indregistreringsafgiftens størrelse, hvilket ifølge Republikken Finlands eget udsagn normalt ikke kan afgøres inden for en frist på syv dage, forekommer fristen i § 48, stk. 3, i bekendtgørelse 1598/1995 i den foreliggende sag at være overdrevet kort, og den går åbenbart ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, som forfølges med den finske ordning.

97. Det forhold, at Republikken Finland i denne henseende fra og med den 1. januar 2004 midlertidigt har indført et nyt stk. 5 i § 48 i bekendtgørelse 1598/1995 med henblik på i undtagelsestilfælde at forlænge syvdagesfristen til tre måneder, viser, at den mener, at de ønskede mål kan opnås lige så effektivt med en tidsfrist, der er længere end syv dage.

24 — Cura Anlagen-dommen, præmis 46.

98. Under hensyn til det ovenfor anførte er det min opfattelse, at overførselstilladelsens gyldighedsperiode på syv dage skal anses for at være uforholdsmæssig.

99. Jeg foreslår herefter subsidiært, at Domstolen, i tilfælde af, at den finder, at overførselstilladelseskravet er begrundet, fastslår, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet den i bekendtgørelse 1598/1995 har fastsat en gyldighedsperiode på syv dag for den nævnte tilladelse.

VI — Sagens omkostninger

100. 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 Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne efter min mening har tabt sagen, mener jeg, at den bør pålægges at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

101. I lyset af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet den kræver en overførselstilladelse for ibrugtagning af køretøjer, der lovligt er indregistreret og anvendes i en anden medlemsstat, således som det er fastsat i bekendtgørelse af 18. december 1995 om indregistrering af køretøjer (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995).

— Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger.