FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 11 januari 2007 [1]

Innehållsförteckning

I — Inledning ..... I - 2476

II — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 2476

A — Gemenskapsrätten ..... I - 2476

B — Den finska lagstiftningen ..... I - 2476

III — Det administrativa förfarandet ..... I - 2479

IV — Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen ..... I - 2479

V — Fördragsbrottet ..... I - 2480

A — Sammanfattning av parternas argument ..... I - 2480

B — Bedömning ..... I - 2484

1. Kravet på förflyttningstillstånd ..... I - 2484

a) Inledande synpunkter ..... I - 2484

b) Huruvida det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för varor ..... I - 2486

c) Möjliga grunder för rättfärdigande av hindret ..... I - 2488

i) Trafiksäkerheten ..... I - 2489

ii) Effektiv skattekontroll ..... I - 2490

2. Förflyttningstillståndets giltighetstid ..... I - 2493

VI — Rättegångskostnader ..... I - 2494

VII — Förslag till avgörande ..... I - 2495

1 — Originalspråk: franska.

I — Inledning

1. I förevarande mål har Europeiska gemenskapernas kommission genom sin talan, som väcktes den 9 februari 2005, yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Finland, genom att kräva förflyttningstillstånd (siirtolupa) vid import och ibruktagande av fordon som lagligen registrerats och använts i en annan medlemsstat, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

2. Enligt artikel 28 EG skall kvantitativa importrestriktioner mellan medlemsstaterna samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna.

3. Enligt artikel 30 EG är bland andra sådana förbud eller restriktioner för import vilka är berättigade på grund av hänsyn till allmän säkerhet eller till intresset av att skydda människors hälsa och liv tillåtna, förutsatt att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

B — *Den finska lagstiftningen*

4. I 8 § i fordonslagen (ajoneuvolaki 1090/2002) av den 11 december 2002 föreskrivs en allmän skyldighet att registrera och besiktiga fordon om inte annat bestäms i denna lag eller med stöd av den. Enligt lydelsen i 64 § i ovannämnda lag, kan bestämmelser om undantag från registreringsskyldigheten utfärdas genom förordning av statsrådet, i fråga om fordon som har registrerats utomlands och som bara skall användas i vägtrafik i Finland sporadiskt eller tillfälligt. [2]

5. 1 § i bilskattelagen (autoverolaki 1482/1994) av den 29 december 1994, innehåller en allmän regel att bilskatt (autovero) skall erläggas för motorfordon innan fordonet registreras eller tas i bruk i Finland. I 35 § i denna lag föreskrivs undantag från

2 — Enligt 12 § 10 mom. i fordonsskattelagen (ajoneuvoverolaki 2003/1281) av den 30 december 2003 är även fordon som beviljats förflyttningstillstånd befriade från den årliga skatten (fordonsskatt, ajoneuvovero).

den allmänna registreringsskatten för fordon som förs in i landet temporärt och för fordon med förflyttningstillstånd.

6. Undantag från registreringsskyldigheten har fastställts i förordning av den 18 december 1995 om registrering av fordon (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995) (nedan kallad förordning 1598/1995). I 8 § 2 mom. i förordning 1598/1995 föreskrivs att fordon som har registrerats utomlands och fordon med provnummerskyltar får användas i Finland utan att de anmäls till registret under de förutsättningar som bestäms i 46–48, 48 a, 49–51, 51 a, 51 b och 52–56 §§ i förordningen. Detsamma gäller användning av ett fordon med förflyttningstillstånd.

7. I 48 § i förordning 1598/1995 föreskrivs följande:

"1. Den som utför registrering och tullverket kan på ansökan ge ett skriftligt förflyttningstillstånd att använda ett fordon i trafik för att fordonet skall kunna föras till besiktning, eller för att ett fordon som inte registrerats i Finland skall kunna transporteras, förevisas eller delta i en tävling eller varudemonstration i Finland, eller av andra särskilda skäl. De förflyttningsmärken som hänför sig till förflyttningstillståndet lämnas ut i samband med att förflyttningstillståndet ges.

2. En förutsättning för att förflyttningstillstånd skall ges är att det finns en gällande trafikförsäkring för fordonet och att den föreskrivna ... skatten är betald.

3. Förflyttningstillstånd ges för den tid användningsbehovet kräver. Utan synnerligen vägande skäl får tillståndet inte ges för en längre tid än sju dagar. Tävlingsbruk skall inte betraktas som ett sådant synnerligen vägande skäl.

4. Ett fordon får inte användas med förflyttningstillstånd om det inte är trafikdugligt med avseende på sitt skick, måtten eller massan."

8. År 2003 infördes en femte punkt i denna bestämmelse, vilken trädde i kraft den 1 januari 2004. I denna föreskrevs att

enskilda personer kan ges ett förlängt förflyttningstillstånd för att för eget bruk tillfälligt använda ett fordon som importerats i trafik, under högst tre månader, innan fordonet registreras första gången. Denna bestämmelse gällde fram till den 31 december 2005.

9. I 48 a § i förordning 1598/1995 redogörs för hur förflyttningsmärkena skall fästas på ett fordon.

10. I 49 § i förordningen anges att en förare skall medföra förflyttningstillstånd när fordonet används i trafik.

11. I 21 § andra stycket i statsrådets förordning om uppgifterna i fordonstrafikregistret (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003), av den 18 december 2003, anges vilka uppgifter i förflyttningsintyget som förs in i fordonsregistret, inklusive "namn, adress, personbeteckning eller företags- och organisationsnummer, uppgift om fordonets märke, typbeteckning, tillverkningsnummer, registreringstecken, om trafikförsäkring, datum för intygets utfärdande, uppgift om vem som utfärdat intyget, om intygets giltighetstid och användningssyfte och om avgifter som hänför sig till intyget samt vid behov om körrutten".

12. Slutligen fastställs i 65 § i förordning 1598/1995 påföljder för försummelser av bestämmelserna i förordningen. Där föreskrivs att polisen eller en tull- eller gränsbevakningsman kan omhänderta fordonets registreringsskyltar samt förflyttningstillståndet och förflyttningsmärkena och därmed hindra att fordonet används. Ett sådant fordon får med polisens, tullverkets eller gränsbevakningsväsendets skriftliga tillstånd transporteras till bestämmelseorten för reparation eller besiktning.

13. Sammanfattningsvis måste en person som är bosatt i Finland, för att kunna ta ett fordon i trafik som har registrerats och använts i en annan medlemsstat än Republiken Finland, eller som ännu inte registrerats, antingen registrera sitt fordon i Finland eller begära ett förflyttningstillstånd från de behöriga finska myndigheterna. När myndigheterna utfärdat ett tillstånd har personen rätt att ta sitt fordon i trafik sju dagar inom landet innan denne registrerar fordonet och han undantas från registreringsskatt under denna tid. Kravet på förflyttningstillstånd gäller även när fordon som innehas av en person som är bosatt i Finland transiteras genom Finland till en annan medlemsstat. Ett fordon får inte användas utan sådant tillstånd eller efter det att tillståndet löpt ut.

III — Det administrativa förfarandet

14. Efter att ha mottagit flera klagomål avseende den finska lagstiftningen och de finska myndigheternas praxis rörande utfärdandet av förflyttningstillstånd som krävs vid import av ett fordon som är registrerat utomlands, sände kommissionen den 17 maj 2002 en skrivelse till den finska regeringen med förfrågan om upplysningar om lagstiftningen i fråga.

15. Kommissionen ansåg att Republiken Finlands svar inte var tillfredsställande och sände därför den 9 april 2003 en formell underrättelse till Republiken Finland. Kommissionen uppgav därvid att skyldigheten för personer som är bosatta i Finland, och som önskar importera ett fordon som är registrerat i utlandet, att begära förflyttningstillstånd så snart de passerat den finska gränsen, tillsammans med skyldigheten att återförsäkra fordonet i Finland, begränsar den fria rörligheten för varor och står följaktligen i strid med artikel 28 EG. Kommissionen uppgav vidare att förflyttningstillståndets giltighetstid på sju dagar är för kort och strider således mot artikel 28 EG.

16. Efter att ha bedömt Republiken Finlands svar på den formella underrättelsen, sände kommissionen den 16 december 2003 ett motiverat yttrande till denna i enlighet med artikel 226 EG.

17. Kommissionen noterade att Republiken Finland upprepat sina ursprungliga synpunkter och inte vidtagit åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom utsatt tidsfrist, varför kommissionen beslutade att väcka förevarande talan.

IV — Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

18. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Finland genom att kräva förflyttningstillstånd för fordon som lagligen registrerats och använts i en annan medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG, och

— förplikta Republiken Finland att ersätta rättegångskostnaderna.

19. Republiken Finland har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Efter skriftväxling mellan parterna utvecklade dessa sin talan vid förhandlingen den 9 november 2006.

V — Fördragsbrottet

A — *Sammanfattning av parternas argument*

21. Kommissionen har i första hand anfört att artiklarna 28 EG och 30 EG utgör hinder för bestämmelserna om förflyttningstillstånd i förordning 1598/1995.

22. Kommissionen har bedömt att förfarandet för förflyttningstillstånd är ett rättsligt administrativt steg som föregår det egentliga registreringsförfarandet när en person som är bosatt i Finland vill importera ett fordon som lagligen registrerats i en annan medlemsstat.

23. Enligt kommissionens uppfattning har inrättandet av ett sådant tillstånd karaktär av en kvantitativ importrestriktion eller åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 28 EG, eftersom en person som är bosatt i Finland inte har någon rättslig garanti för att kunna ta ett fordon i bruk i Finland som lagligen registrerats i en annan medlemsstat och som denne importerar till, eller förflyttar genom, Finland till en annan stat.

24. Det framgår enligt kommissionen av lydelsen i 48 § i förordning 1598/1995 att det ankommer på de behöriga myndigheterna att göra en skönsmässig bedömning av huruvida förflyttningstillstånd skall utfärdas utan att den som begär tillståndet således har någon garanti för att detta kommer att beviljas. Även omöjligheten att säkert veta enligt vilka kriterier ett sådant tillstånd utfärdas vittnar om myndigheternas skönsmässiga bedömning.

25. Kommissionen har också påpekat att fordonsinnehavaren i allmänhet måste

stanna vid den finska gränsen för att där begära förflyttningstillstånd. En begäran om förflyttningstillstånd kräver, även om den gjorts innan gränsen passeras, under alla omständigheter att personen som önskar importera fordonet förflyttar sig till ett tullkontor och begäran ger upphov till kostnader.

26. Kommissionen har gjort gällande att artikel 28 EG enligt domstolens rättspraxis i vilket fall som helst inte tillåter en nationell lagstiftning som kräver att en importlicens förvärvas eller andra liknande förfaranden, även om kravet endast är formellt.

27. Kommissionen har dessutom, som svar på den finska regeringens argument, vilka syftar till att visa att utfärdandet av förflyttningstillstånd motiveras av skäl som hänger samman med effektiv skattekontroll, trafiksäkerhet och uppdatering av fordonsregistret, gjort gällande att en effektiv skattekontroll kan garanteras genom åtgärder som medför en mindre begränsning av den fria rörligheten av varor. Kommissionen har vidare gjort gällande att bestämmelserna om förflyttningstillstånd inte heller kan motiveras av trafiksäkerhetsskäl, i synnerhet som tillstånd endast krävs för fordon som är registrerade utomlands tillhörande personer som är bosatta i Finland. Vad gäller Republiken Finlands uppfattning att det är nödvändigt att känna till de tekniska egenskaperna för fordon som inte registrerats i Finland, har kommissionen tillagt att de åtgärder som föreskrivs i rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon [3], gör det möjligt att tillgodose ett sådant krav på grundval av registrering som utfärdats av en annan medlemsstat.

28. Slutligen har kommissionen, för det fall domstolen skulle finna att fördragsbrott inte föreligger med avseende på utfärdandet av förflyttningstillstånd, i andra hand hävdat att nämnda tillstånds giltighetstid på sju dagar i sig strider mot artiklarna 28 EG och 30 EG, med beaktande av att den är så kortvarig. Kommissionen har grundat denna bedömning på domen i målet Cura Anlagen. [4]

29. Kommissionen har härvid i sin replik understrukit att en tidsperiod om sju dagar är för kort för att fullgöra alla nödvändiga formaliteter för att registrera fordonet i Finland och för att betala registreringsskatten.

30. Kommissionen ser inte heller varför de finska myndigheterna inte skulle kunna ändra den nuvarande lagstiftningen genom att ersätta den allmänna giltighetstiden på

3 — EGT L 138, s. 57.

4 — Dom av den 21 mars 2002 i mål C-451/99, (REG 2002, s. I-3193).

sju dagar för förflyttningstillståndet med rätten att använda fordonet under tre månader innan det registreras i Finland.

31. Republiken Finland har inledningsvis påpekat att den har anslutit sig till tre internationella transportavtal (Paris (1923), Genève (1949) och Wien (1968)), enligt vilka det förutsätts att ett fordon som används i Finland skall vara registrerat i Finland. Republiken Finland har även påpekat att om en person med stadigvarande hemvist i Finland önskar använda ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat än Finland, måste personen beviljas förflyttningstillstånd i detta syfte som godkänner importen av fordonet och de förflyttningsmärken som hänför sig till detta. Vare sig provisoriska eller permanenta utländska registreringsskyltar utgör godtagbara alternativ till ett förflyttningstillstånd.

32. Republiken Finland anser vidare, först och främst, att bestämmelserna om förflyttningstillstånd, som skiljer sig från det egentliga fordonsregistreringsförfarandet, inte utgör någon importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG.

33. Republiken Finland har i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, framhållit att utfärdandet av ett förflyttningstillstånd inte har något direkt samband med att gränsen passeras. Skyldigheten att förse sig med ett tillstånd grundas i stället på att fordonet tas i trafik. Kravet på förflyttningstillstånd gäller följaktligen utan åtskillnad samtliga fordon som ännu inte är registrerade i Finland.

34. Republiken Finland har påpekat att, utöver att kostnaden för förflyttningstillståndet är rimlig,[5] förfarandet för att beviljas tillstånd är snabbt och enkelt, eftersom tillståndet utfärdas utan att fordonet dessförinnan måste genomgå kontrollbesiktning. Den som begär tillståndet är för övrigt inte skyldig att medföra fordonet när ansökan om tillståndet görs.

35. Republiken Finland har dessutom angett att de behöriga myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning för att utfärda ett förflyttningstillstånd styrs av villkor för att bevilja sådant tillstånd och att ett beslut som fattas av myndigheterna således inte, i motsats till vad kommissionen har anfört, vilar på en godtycklig bedömning.

36. Republiken Finland anser i andra hand att förflyttningstillståndsförfarandet i vilket

5 — Enligt handlingarna i målet är priset för ett förflyttningstillstånd 14 euro per fordon.

fall som helst är motiverat, eftersom det utgör det enklaste sättet att säkerställa att målen effektiv skattekontroll, uppdatering av fordonsregistret och upprätthållande av trafiksäkerheten uppnås.

37. Republiken Finland har härvid gjort gällande att när ett fordon som inte är registrerat (i Finland) används i Finland, bör det vara möjligt att utan någon risk för fel bekräfta huruvida det rör sig om ett fordon som är befriat från registreringsskatt eller ett fordon för vilket sådan skatt skulle ha erlagts. Förflyttningstillståndet möjliggör att, beträffande fordon som tillhör personer som är bosatta i Finland, på ett tillförlitligt sätt fastställa vilken dag fordonet tagits i trafik, utgångspunkten för beräkningen av tiden för skattebefrielsen och att undvika stora trafikkontroller av fordon med utländska registreringsskyltar som skulle vara nödvändiga i avsaknad av förflyttningstillstånd.

38. Republiken Finland har vidare påstått att bestämmelserna om förflyttningstillstånd garanterar att uppgifter om de fordon som används och om innehavaren av nämnda tillstånd förs in i fordonsregistret, vilket är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerhetssyftet. Republiken Finland har tillagt att uppgifterna som förs in i registret är nödvändiga i fall av överträdelse av trafiklagstiftningen eller vid olycksfall, liksom för kontroll av ett fordons tekniska egenskaper som kan påverka trafiksäkerheten. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande med hänvisning till direktiv 1999/37, kan dessa uppgifter inte samlas in på ett tillfredsställande sätt enbart baserat på fordonsregistret i den medlemsstat där fordonet redan registrerats. Även om det i artikel 9 i direktivet hänvisas till användning av sammankopplade elektroniska system mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, finns det inte något gemensamt register inom gemenskapen som gör det möjligt att på ett snabbt och tillförlitligt sätt få tillgång till uppgifter om fordonen.

39. Republiken Finland anser avslutningsvis att förflyttningstillståndets giltighetstid överensstämmer med proportionalitetsprincipen och således inte strider mot artiklarna 28 EG och 30 EG. Detta i synnerhet med beaktande av hur flexibelt och enkelt nämnda tillstånd utfärdas till följd av att ingen föregående kontrollbesiktning krävs av fordonet. På begäran kan giltighetstiden dessutom förlängas.

40. Republiken Finland har tillagt att giltighetstiden på sju dagar framför allt gäller fordon som importeras i syfte att säljas, fordon i transittrafik eller vilka endast skall nyttjas i Finland under en mycket kort period. För övriga fall har Republiken Finland påpekat att en förlängning av förflyttningstillståndets giltighetstid till tre månader allmänt sett beviljas enligt 48 § 5 mom. i förordning 1598/1995. Republiken Finland har uppgett att förlängda förflyttningstill-

stånd emellertid inte utgör föremål för förevarande talan.

B — *Bedömning*

1. Kravet på förflyttningstillstånd

a) Inledande synpunkter

41. Kommissionen har inför domstolen i huvudsak klandrat Republiken Finland för att ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG genom att kräva att innehavare eller ägare av ett fordon som lagligen registrerats och använts i en annan medlemsstat måste beviljas förflyttningstillstånd för att kunna ta fordonet i trafik i Finland.

42. Mot bakgrund av det administrativa förfarandet och parternas argument vid domstolen, bör fyra påpekanden göras innan bedömningen av huruvida det fördragsbrott som har gjorts gällande föreligger.

43. För det första vill jag precisera att förevarande förfarande inte påverkar Republiken Finlands behörighet, enligt de internationella avtal som Finland angett och enligt domstolens rättspraxis, [6] att kräva att fordon som är avsedda att tas i trafik permanent i denna medlemsstat måste registreras och att registreringsskatt måste erläggas för dessa. Förfarandet som kommissionen har inlett har endast till syfte att få fastställt att kravet på förflyttningstillstånd, såsom ett separat krav i förhållande till kravet på fordonsregistrering, strider mot den fria rörligheten för varor.

44. Vidare skall det påpekas att kommissionen under det administrativa förfarandet även klandrade den finska regeringen för att underställa de fordon som omfattas av förfarandet för utfärdande av förflyttningstillstånd en obligatorisk återförsäkring i Finland. När kommissionen väckte talan avgrän-

6 — I fråga om fri rörlighet för arbetstagare, se domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen, punkterna 41 och 42, liksom dom av den 15 september 2005 i mål C-464/02, kommissionen mot Danmark (REG 2005, s. I-7929), punkterna 75–78. Se även, i fråga om etableringsfrihet, dom av den 15 december 2005 i de förenade målen C-151/04 och C-152/04, Nadin och Nadin-Lux (REG 2005, s. I-11203), punkterna 41–43.

sade den emellertid föremålet för talan till att endast avse utfärdandet av förflyttningstillstånd och tillståndets giltighetstid.

45. Det skall även preciseras att den omtvistade finska lagstiftningen, såsom den har tolkats av parterna, inte kräver förflyttningstillstånd för fordon som har registrerats i en annan medlemsstat och som brukas tillfälligt i Finland, för turiständamål, av personer som är bosatta i andra medlemsstater. Lagstiftningen omfattar nämligen, enligt bestämmelserna i förordning 1598/1995, endast sådana fordon som registrerats och använts i en annan medlemsstat och som ägs av en person som är bosatt i Finland.

46. Slutligen skall det påpekas att fristen för att införliva direktiv 1999/37 om registreringsbevis för fordon, som parterna åberopat inför domstolen, inte löpt ut vid utgången av den tidsfrist som fastställts för Republiken Finland att rätta sig efter kommissionens motiverade yttrande. [7] Som bekant skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. [8] I förevarande fall, existerade vid denna tidpunkt, den 19 februari 2004, inga gemensamma eller harmoniserade bestämmelser på gemenskapsnivå för att ta fordon i trafik i en medlemsstat vilka registrerats och använts i en annan medlemsstat som kommissionen skulle ha kunnat klandra Republiken Finland för att ha åsidosatt.

47. Även om det inte föreligger några gemensamma eller harmoniserade bestämmelser, är medlemsstaterna skyldiga att respektera de grundläggande friheterna i EG-fördraget, bland vilka ingår den fria rörligheten för varor. [9]

48. Det skall således prövas huruvida kommissionen haft fog för att hävda att Republiken Finland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG genom att kräva förflyttningstillstånd för fordon som har registrerats och använts i en annan medlemsstat under de förutsättningar som anges i förordning 1598/1995.

7 — Enligt artikel 8 i direktiv 1999/37 kunde medlemsstaterna nämligen vidta nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i direktivet fram till och med den 1 juni 2004, medan fristen för Republiken Finland att följa det motiverade yttrandet, som fastställts däri, löpte ut den 19 februari 2004.

8 — Se bland annat dom av den 11 oktober 2001 i mål C-110/00, kommissionen mot Österrike (REG 2001, s. I-7545), punkt 13, av den 2 juni 2005 i mål C-266/03, kommissionen mot Luxemburg (REG 2005, s. I-4805), punkt 36, och av den 28 september 2006 i mål C-49/06, kommissionen mot Luxemburg (ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen), punkt 6.

9 — Se dom av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL (REG 2003, s. I-4431), punkt 58.

49. Denna prövning leder till en analys av huruvida den nationella lagstiftningen i fråga utgör ett sådant hinder för den fria rörligheten för varor som är förbjudet enligt artikel 28 EG och, för det fall denna fråga besvaras jakande, huruvida hindret kan vara motiverat.

b) Huruvida det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för varor

50. Enligt rättspraxis utgör alla sådana statliga åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion som är förbjuden enligt artikel 28 EG. [10]

51. Detta innebär att trots att en nationell åtgärd inte har till syfte att reglera handeln med varor mellan medlemsstaterna är det avgörande dess faktiska eller potentiella påverkan av handeln inom gemenskapen.

52. I avsaknad av en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning kan vidare sådana nationella bestämmelser som tillämpas utan åtskillnad på alla varor utgöra åtgärder med motsvarande verkan såvitt de inte, såväl rättsligt som faktiskt, påverkar inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt. [11]

53. I förevarande fall påverkar, enligt min mening, bestämmelserna i förordning 1598/1995, såväl *rättsligt* som *faktiskt*, ibruktagandet, och således saluföringen, av fordon som har sitt ursprung i andra medlemsstater annorlunda.

54. Enligt bestämmelserna uppkommer inte skyldigheten att erhålla ett förflyttningstillstånd när den finska gränsen passeras, utan när fordonet tas i trafik i Finland. Bestämmelserna skulle således i princip kunna anses, som den finska regeringen har hävdat, vara tillämpliga utan åtskillnad på samtliga fordon (tillhöriga personer som är bosatta i Finland) som ännu inte registrerats i Finland.

55. *Rättsligt* sett krävs emellertid förflyttningstillstånd, det vill säga ett och samma förhandstillståndsförfarande, för ibruktagandet av fordon som befinner sig i olika situationer.

10 — Se bland annat dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343), punkt 5, av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431), punkt 16, och av den 14 september 2006 i de förenade målen C-158/04 och C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos och Carrefour Marinopoulos (REG 2006, s. I-2486), punkt 15.

11 — Se bland annat dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallat Cassis de Dijon (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), punkterna 6, 14 och 15, och domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard, punkterna 15 och 16.

56. Det skall härvid erinras om att kravet på förflyttningstillstånd enligt lydelsen i förordning 1598/1995 gäller både för fordon som saluförts i Finland och som ännu inte registrerats *alls* och för fordon som redan registrerats och använts i en annan medlemsstat.

57. Ett sådant krav är visserligen förståeligt vad gäller fordon som saluförts i Finland och som ännu inte registrerats alls, bland annat i syfte att förse dessa med en teknisk certifiering och tillåta att dessa tillfälligt används i trafik på det finska vägnätet. Det kan däremot inte vara tillåtet, såvida detta inte är berättigat, att kräva att sådant tillstånd måste beviljas för fordon som redan registrerats och använts i en annan medlemsstat, eftersom registrering redan gjorts som utgör garanti för att fordonen, åtminstone tillfälligt, har de tekniska egenskaper som krävs för att kunna röra sig fritt inom gemenskapen.

58. Denna situation kan enligt min mening slutligen likställas med de situationer där domstolen har funnit att nationella bestämmelser enligt vilka det krävs att varor som lagligen tillverkas och saluförs i en medlemsstat skall genomgå samma kontroller som varor som släpps ut på marknaden i en annan medlemsstat för första gången och skall godkännas på förhand i denna stat, utgör åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 28 EG. [12]

59. *Faktiskt* sett, kan bestämmelserna i förordning 1598/1995 avhålla en person som är bosatt i Finland från att köpa fordon i de andra medlemsstaterna i syfte att importera och använda dessa i Finland, med anledning av formaliteterna för utfärdandet av förflyttningstillstånd och på grund av att fordonet inte får användas efter det att tillståndet löpt ut.

60. Att de myndigheter som anges i 48 § i förordning 1598/1995 visserligen inte har godtyckliga befogenheter, men väl skönsmässiga, vid utfärdandet av nämnda tillstånd, motiverar i än högre grad att förflyttningstillståndet skall anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 28 EG. Detta eftersom, såsom kommissionen har anfört, det inte finns någon garanti för att fordon som redan registrerats i en annan medlemsstat beviljas nämnda tillstånd.

61. Denna bedömning gäller enligt min mening *a fortiori* för de fordon som endast är avsedda att transitera genom Finland och vars ägare också är underställda kravet på att beviljas förflyttningstillstånd.

12 — Se domen i det ovannämnda målet ATRAL, punkt 62 och där angiven rättspraxis.

62. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att kommissionen har rätt när den påstår att de finska bestämmelserna om förflyttningstillstånd ger upphov till ett hinder för den fria rörligheten för varor som är förbjudet enligt artikel 28 EG.

c) Huruvida hindret kan vara motiverat

63. Det skall nu undersökas huruvida denna åtgärd, trots att dess verkan är att begränsa handeln mellan medlemsstaterna, kan vara motiverad av hänsyn till allmänintresset enligt artikel 30 EG eller av något av de tvingande hänsyn som erkänns i domstolens rättspraxis.

64. Domstolen har gjort en restriktiv tolkning av undantagsreglerna i artikel 30 EG, som alla avser icke-ekonomiska intressen, [13] och har preciserat att, för att en berättigandegrund skall vara godtagbar, det är nödvändigt att undersöka huruvida åtgärden i fråga är förenlig med proportionalitetsprincipen. [14]

65. I avsaknad av gemenskapsharmonisering ankommer det på medlemsstaterna att fastställa skyddsnivån för sina eftersträvade icke-ekonomiska intressen. De måste emellertid visa dels att bestämmelserna är nödvändiga för att uppnå det åsyftade målet, dels att bestämmelserna står i proportion till detta mål.

66. Republiken Finland har i förevarande mål hävdat att systemet med förflyttningstillstånd är motiverat av trafiksäkerhetsskäl och hänsyn till att skattekontrollen skall vara effektiv. Republiken Finland har även hänvisat till upprätthållande och uppdatering av fordonsregistret, utan att precisera huruvida detta utgör en självständig motivering eller om det ingår i ovannämnda skäl.

67. Vad avser trafiksäkerheten skall det noteras att domstolen redan funnit att ett sådant skäl omfattas av artikel 30 EG, [15] och att det även utgör ett tvingande hänsyn av allmänintresse i den mening som avses i rättspraxis. [16] Vad gäller en effektiv skattekontroll har denna motivering ansetts omfattas av de tvingande hänsyn som har erkänts i domstolens rättspraxis. [17] När det gäller

13 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 1998 i mål C-120/95, Decker (REG 1998, s. I-1831), punkt 39.

14 — Se exempelvis dom av den 12 oktober 2000 i mål C-314/98, Snellers (REG 2000, s. I-8633), punkterna 55 och 56 och där angiven rättspraxis.

15 — Dom av den 11 juni 1987 i mål 406/85, Gofette och Gilliard (REG 1987, s. 2525), punkt 7.

16 — Domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen, punkt 59, och dom av den 23 februari 2006 i mål C-232/03, kommissionen mot Finland (ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen), punkt 52.

17 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet Cassis de Dijon, punkt 8, och dom av den 12 mars 1987 i mål 176/84, kommissionen mot Grekland (REG 1987, s. 1193), punkt 25.

upprätthållandet och uppdateringen av fordonsregistret förefaller detta skäl inte ha någon självständig funktion som i sig kan motivera ett hinder för den fria rörligheten för varor. Det kan emellertid undersökas samtidigt med analysen av de två andra motiveringarna som har anförts av Republiken Finland.

68. Det skall inom ramen för denna analys undersökas huruvida medlemsstaten har visat att begränsningarna är ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [18]

i) Trafiksäkerheten

69. Republiken Finland har i allmänna ordalag hävdat att kravet på förflyttningstillstånd möjliggör insamlandet av sådana uppgifter bland annat om fordonets tekniska egenskaper och om ägaren som, inskrivna i det finska fordonsregistret, är nödvändiga för att uppnå trafiksäkerhetsmålet.

70. Jag anser inte att dessa argument är övertygande.

71. För det första har Republiken Finland åberopat trafiksäkerheten som motivering enbart med hänvisning till vikten av att information om fordons tekniska egenskaper och deras ägare förs in i fordonsregistret. Den har dock inte visat hur förfarandet för utfärdande av förflyttningstillstånd är nödvändigt för att få tillgång till dessa uppgifter.

72. Det är klart att upprätthållandet av fordonsregistret och uppdateringen av uppgifterna i detta kan skiljas från förfarandet för utfärdande av förflyttningstillstånd. Det finns således inget samband mellan detta förfarande och det anförda syftet att kontrollera trafiksäkerheten. Domstolen har för övrigt redan förklarat, inom ramen för ett mål där Republiken Finland åberopat trafiksäkerheten som motivering till en inskränkning i den fria rörligheten för arbetstagare, att det i den mån alla medlemsstater har ett system för registrering av fordon är möjligt att identifiera både ägaren av ett fordon och fordonets tekniska egenskaper oavsett i vilken medlemsstat det är registrerat. [19]

18 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet ATRAL, punkt 64 och där angiven rättspraxis.

19 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Finland, punkt 51.

73. För att kunna godta en motivering som grundas på att upprätthålla trafiksäkerheten måste, för det andra, utfärdandet av ett förflyttningstillstånd göras i samband med en kontrollbesiktning av fordonet. Det skall påpekas att Republiken Finland inte har nämnt något sådant samband. [20] Vidare skulle en sådan kontroll nämligen endast kunna krävas under förutsättning att bestämmelserna i rådets direktiv 96/96/EG av den 20 december 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet iakttas. [21] I direktivet hänvisas till registreringsförfarandet och föreskrivs i synnerhet att när ett fordon genomgått en trafiksäkerhetsprovning i en medlemsstat skall varje medlemsstat erkänna intyg som utfärdats vid detta tillfälle. Detta hindrar dock inte medlemsstaterna från att kräva att fordonet genomgår ytterligare provningar för att registreras på deras territorium såvida dessa provningar inte redan omfattas av ovannämnda intyg. [22]

74. För det tredje skall det konstateras att fordon tillhörande personer som är bosatta utanför Finland kan röra sig fritt inom detta land utan krav på att de i förväg beviljats förflyttningstillstånd. Detta visar att åtgärden i fråga inte är lämpad att uppnå målet att garantera trafiksäkerheten, såtillvida det inte godtogs att endast sådana fordon som registrerats i andra medlemsstater och som tillhör personer som är bosatta i Finland är farliga. [23] Detta förefaller osannolikt och har inte gjorts gällande av den finska regeringen.

75. Av det anförda följer enligt min mening att förflyttningstillståndet i den finska lagstiftningen i fråga inte kan motiveras av trafiksäkerhetshänsyn.

ii) Effektiv skattekontroll

76. Republiken Finland har bekräftat att den tillämpar principen om hemviststatens behörighet i fråga om fordonsbeskattning som domstolen tillämpade i domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen, av vilken enligt domstolen även följer behörigheten att anta undantag från denna beskattning. Eftersom kravet på förflyttningstillstånd utgör ett tillfälligt undantag från skyldigheten att betala registreringsskatt skall detta följaktligen anses falla under Republiken Finlands behörighet på beskattningsområdet.

20 — Se Republiken Finlands replik, punkt 16.

21 — EGT L 46, 1997, s. 1.

22 — Se artikel 3.2 i direktiv 96/96. Se även domarna i de ovannämnda målen Cura Anlagen, punkt 62, och kommissionen mot Finland, punkt 52.

23 — Det vill säga fordon som är avsedda att permanent tas i trafik i Finland och de som endast transiterar genom Finland till en annan medlemsstat.

77. Det framgår av dessa argument varför den finska regeringen har hävdat att den eventuella begränsning som förflyttningstillståndet ger upphov till är berättigad av skäl som avser en effektiv skattekontroll. Regeringen har förklarat att förflyttningstillståndet har till syfte att åtskilja skattebefriade fordon från fordon för vilka registreringsskatt har erlagts, i den mån uppgifter avseende tillståndsinnehavaren och fordonet införts i fordonsregistret och fordonet har försetts med förflyttningsmärken.

78. Som påpekats ovan hör en effektiv skattekontroll till de tvingande hänsyn av allmänintresse som godkänts i domstolens rättspraxis. Det skall emellertid undersökas huruvida kravet på förflyttningstillstånd är nödvändigt och står i proportion till detta syfte.

79. I bedömningen av nödvändigheten av åtgärden i fråga, det vill säga dess lämplighet i fråga om att uppnå det eftersträvade syftet, finner jag det lämpligt att göra åtskillnad mellan å ena sidan fall där fordon som tillhör personer som är bosatta i Finland är avsedda att permanent tas i trafik i Finland, och följaktligen skall registreras i denna stat, och å andra sidan fall där fordon som tillhör personer som är bosatta i Finland endast är i transittrafik genom Finland till en annan medlemsstat.

80. I förstnämnda fall kan den nationella lagstiftningen i fråga uppfylla målsättningen för skattekontroll, eftersom den, genom fordonsregistret och de förflyttningsmärken som fordonen förses med, gör det möjligt att kontrollera vilka fordon som är tillfälligt befriade från registreringsskatt och vars ägare skall betala registreringsskatt efter det att förflyttningstillståndet löpt ut.

81. I det andra fallet däremot förefaller kravet på förflyttningstillstånd inte uppfylla målsättningen med en effektiv skattekontroll, eftersom det är fråga om fordon som inte är avsedda att registreras i Finland.

82. När det gäller åtgärdens proportionalitet i förhållande till det eftersträvade målet, en fråga som endast skall prövas inom ramen för det första fallet som avses i punkt 80 ovan, anser jag även att detta mål kan uppnås med medel som i mindre grad inskränker den fria handeln mellan medlemsstaterna.

83. Det kan nämligen enligt min mening, i likhet med kommissionen, göras gällande att skattekontrolländamålet kan uppnås till exempel genom ett system med krav på föregående anmälan av den enskilde, vid äventyr av lämpliga sanktioner för det fall de administrativa formaliteterna inte iakttas.

Den information som lämnas till de finska myndigheterna vid en föregående anmälan skulle göra det möjligt för dessa att uppdatera ett fordonsregister sammankopplat genom ett elektroniskt nätverk och att otvetydigt fastställa vilken dag den skattebefriade användningen inleddes. En sådan föregående anmälan hindrar emellertid inte de finska myndigheterna från att föreskriva en rimlig tidsfrist för användning av det skattebefriade fordonet, från och med tidpunkten för den föregående anmälan av ibruktagandet.

84. Därtill skall det noteras att de enskildas individuella åtgärder för att göra en sådan spontan anmälan överensstämmer med nuvarande praxis för berörda personer att begära förflyttningstillstånd. I motsats till vad den finska regeringen har anfört vid den muntliga förhandlingen kan en föregående anmälan inte likställas med ett förflyttningstillstånd. En sådan anmälan inverkar inte på principen om fri rörlighet för fordon, medan logiken bakom förflyttningstillståndet baseras på ett system om föregående tillstånd till ibruktagande av fordonet, och utan vilket det är förbjudet att ta fordonet i trafik. Vidare utfärdas, såsom jag betonat ovan i punkt 60, ett förflyttningstillstånd efter de behöriga finska myndigheternas skönsmässiga bedömning. Inom ramen för ett system med föregående anmälan skall dessa däremot endast föra in uppgifterna avseende fordonet och dess ägare eller innehavare i registret som avsetts för detta ändamål.

85. Vad gäller den finska regeringens invändningar rörande de möjliga svårigheterna i samband med att inrätta sådana stora trafikkontroller som skulle krävas om kravet på förflyttningstillstånd upphävdes, skall det inledningsvis påpekas att eventuella problem som en medlemsstat har med sin interna organisation inte motiverar att restriktivare åtgärder för gemenskapshandeln införs. Det skall vidare påpekas att en sammankoppling av fordonsregistret vid samtliga behöriga myndigheter genom ett elektroniskt nätverk kan uppfylla kravet på att urskilja de fordon som skall registreras i Finland, utan att det är nödvändigt att inrätta stora kontroller av de fordon som har registrerats utomlands. Såsom Republiken Finland bekräftat vid den muntliga förhandlingen, existerar ett sådant sammankopplat nätverk redan.

86. Det skall slutligen tilläggas att problemet med trafikkontroller som Republiken Finland åberopat existerar på samma sätt inom ramen för de nuvarande bestämmelserna om förflyttningstillstånd vad gäller fall där personer som är bosatta i Finland inte har begärt sådant tillstånd. Det kan i detta avseende anses att ett system med föregående anmälan, eftersom det är mindre betungande än systemet med förflyttningstillstånd, skulle kunna öka antalet personer som är bosatta i Finland som registrerar nödvändiga uppgifter hos de finska myndigheterna och, till följd av detta, innebära färre eventuella fall av kringgående av systemet, vilka skulle vara de enda för vilka trafikkontroller behövde utföras.

87. Mot bakgrund av vad som ovan anförts är jag således av den uppfattningen att förflyttningstillståndet som krävs enligt förordning 1598/1995 inte utgör en åtgärd som står i proportion till målsättningen med en effektiv skattekontroll som eftersträvas av Republiken Finland.

88. Jag föreslår följaktligen att kommissionens talan om fördragsbrott skall bifallas.

2. Förflyttningstillståndets giltighetstid

89. Det skall erinras om att kommissionen i andra hand, och för det fall domstolen skulle finna att kravet på förflyttningstillstånd är berättigat, anser att förflyttningstillståndets giltighetstid på sju dagar i sig strider mot artiklarna 28 EG och 30 EG med beaktande av att den är så kortvarig.

90. Republiken Finland har bestritt dessa argument genom att göra gällande att förflyttningstillståndets giltighetstid på sju dagar är tillräckligt för att ägarna av fordonen i fråga skall kunna företa nödvändiga formaliteter för att registrera fordonen.

91. I den mån kravet på förflyttningstillstånd, såsom angetts ovan, enligt min mening i sig utgör ett hinder för den fria rörligheten av varor som inte kan motiveras av de skäl som eftersträvas av Republiken Finland, är det uppenbart att frågan avseende giltigheten av detta tillstånd blir irrelevant. Det är således först i andra hand, för det fall att domstolen inte skulle följa förslaget enligt ovan, som jag behandlar denna fråga.

92. Bedömningen skall härvid inriktas på giltighetstiden på sju dagar som enligt lydelsen i 48 § 3 mom. i förordning 1598/1995 utgör den normala giltighetstiden för ett förflyttningstillstånd, utan att gå in på tidsfristen på tre månader av undantagskaraktär som föreskrivs i 48 § 5 mom. och som inte är föremål för kommissionens talan.

93. Det skall erinras om att fordonets innehavare vid utgången av förflyttningstillståndets giltighetstid på sju dagar måste registrera fordonet eller vid underlåtenhet inte får använda fordonet.

94. Denna aspekt gör det möjligt att likställa förflyttningstillståndets giltighetstid med tidsfristen som den enskilde har att registrera sitt fordon.

95. Domstolen har i detta avseende funnit att även om det saknas gemenskapsbestämmelser på området, får medlemsstaterna inte föreskriva en tidsfrist som är så kort att den gör det omöjligt eller orimligt svårt att iaktta de föreskrivna skyldigheterna, med hänsyn till de formaliteter som måste fullgöras. [24]

96. Med beaktande av de formaliteter som måste fullgöras för att registrera ett fordon i Finland, inklusive beslutet av de finska skattemyndigheterna om hur mycket registreringsskatt som skall betalas, vilket enligt Republiken Finlands egen utsago i allmänhet inte kan antas inom en tidsfrist på sju dagar, framstår tidsfristen som föreskrivs enligt 48 § 3 mom. i förordning 1598/1995 i förevarande fall som överdrivet kort. Tidsfristen går dessutom uppenbart utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det med den finska lagstiftningen eftersträvade målet.

97. Att Republiken Finland i detta avseende temporärt, från och med den 1 januari 2004, har fört in ett nytt femte stycke i 48 § i förordning 1598/1995 för att i undantagsfall utsträcka sjudagarsfristen till tre månader, visar att den anser att de eftersträvade målen kan uppnås lika effektivt med en tidsfrist som är längre än sju dagar.

98. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att förflyttningstillståndets giltighetstid på sju dagar skall anses oproportionerlig.

99. Jag föreslår således i andra hand att domstolen, för det fall domstolen skulle finna att kravet på förflyttningstillstånd är befogat, skall fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att i förordning 1598/1995 föreskriva en giltighetstid på sju dagar för ovannämnda tillstånd.

VI — Rättegångskostnader

100. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Finland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Finland, enligt min mening, har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

24 — Domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen, punkt 46.

VII — Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att kräva förflyttningstillstånd för ibruktagande av fordon som lagligen registrerats och använts i en annan medlemsstat såsom föreskrivs enligt förordning av den 18 december 1995 om registrering av fordon (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995),

— förplikta Republiken Finland att ersätta rättegångskostnaderna.