CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 11 ianuarie 2007 [1]

Cuprins

I — Introducere ..... I - 2476

II — Cadrul juridic ..... I - 2476

A — Dreptul comunitar ..... I - 2476

B — Reglementarea finlandeză ..... I - 2476

III — Procedura precontencioasă ..... I - 2479

IV — Concluziile părților și procedura în fața Curții ..... I - 2479

V — Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor ..... I - 2480

A — Rezumatul argumentelor părților ..... I - 2480

B — Apreciere ..... I - 2484

1. Cu privire la cerința obținerii unui permis de transfer ..... I - 2484

a) Observații introductive ..... I - 2484

b) Cu privire la existența unui obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor ..... I - 2486

c) Cu privire la justificările eventuale ale obstacolului ..... I - 2488

i) Cu privire la securitatea rutieră ..... I - 2489

ii) Cu privire la eficacitatea controlului fiscal ..... I - 2490

2. Cu privire la durata de valabilitate a permisului de transfer ..... I - 2493

VI — Cu privire la cheltuielile de judecată ..... I - 2494

VII — Concluzie ..... I - 2495

1 — Limba originală: franceza.

I — Introducere

1. În prezenta cauză, prin acțiunea introdusă la 9 februarie 2005, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin impunerea unui permis de transfer („siirtolupa") pentru importul și punerea în circulație a vehiculelor înmatriculate în mod legal și utilizate în alt stat membru, Republica Finlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

2. Articolul 28 CE interzice restricțiile cantitative la import între statele membre, precum și orice măsuri cu efect echivalent.

3. Potrivit articolului 30 CE, sunt autorizate interdicțiile sau restricțiile între statele membre care sunt justificate mai ales de motive de siguranță publică și de protecție a sănătății și a vieții persoanelor, în măsura în care nu constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre.

B — *Reglementarea finlandeză*

4. Articolul 8 din legea din 11 decembrie 2002 privind vehiculele (ajoneuvolaki 1090/2002) prevede o obligație generală de înmatriculare și de supunere la inspecția tehnică, mai puțin în cazul excepțiilor prevăzute de respectiva lege sau în temeiul acesteia. Conform articolului 64 din legea menționată, prin decret pot fi prevăzute excepții de la obligația de înmatriculare în cazul vehiculelor înmatriculate în străinătate și care nu vor circula pe rețeaua rutieră în Finlanda decât în mod ocazional sau temporar [2].

5. Articolul 1 din legea din 29 decembrie 1994 privind taxa de înmatriculare a vehiculelor (autoverolaki 1482/1994) prevede o regulă generală potrivit căreia această taxă („autovero") trebuie achitată înainte de înmatricularea sau de utilizarea vehiculelor în Finlanda. Articolul 35 din această lege prevede anumite excepții de la obligația

2 — Potrivit articolului 12 alineatul 10 din legea din 30 decembrie 2003 privind taxa anuală pentru vehicule (ajoneuvoverolaki 2003/1281), un vehicul utilizat în temeiul unui permis de transfer este de asemenea scutit de taxa anuală („ajoneuvovero").

generală de a plăti taxa de înmatriculare pentru vehiculele utilizate în mod temporar și pentru vehiculele utilizate în temeiul unui permis de transfer.

înmatricularea și administrația vămilor pot elibera la cerere un permis de transfer în formă scrisă pentru ca vehiculul să poată fi pus în circulație. Numerele (autocolante) de transfer sunt remise odată cu eliberarea permisului de transfer.

6. Excepțiile de la obligația de înmatriculare au fost stabilite prin decretul din 18 decembrie 1995 privind înmatricularea vehiculelor (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995) (denumit în continuare „Decretul 1598/1995"), al cărui articol 8 alineatul 2 prevede că un vehicul înmatriculat în străinătate sau un vehicul cu o placă de înmatriculare provizorie poate fi pus în circulație în Finlanda fără declarație de înmatriculare în condițiile prevăzute la articolele 46-48, 48a, 49-51, 51a, 51b și 52-56 din decret. Aceeași este situația și în ceea ce privește circulația unui vehicul pentru care a fost eliberat un permis de transfer.

2. Acest permis de transfer este eliberat cu condiția ca vehiculul să beneficieze de o asigurare de răspundere civilă valabilă și ca tax[a] anual[ă] [...] să fie achitat[ă].

3. Permisul de transfer este eliberat pentru perioada necesară circulației vehiculului. Fără un motiv întemeiat, acesta nu poate fi eliberat pentru o perioadă mai mare de șapte zile. Participarea la o competiție nu poate fi considerată un astfel de motiv.

7. Articolul 48 din Decretul 1598/1995 prevede:

4. Un vehicul nu poate fi utilizat cu un permis de transfer dacă nu poate circula din cauza stării, a dimensiunilor sau a greutății sale."

„1. Pentru a efectua inspecția tehnică a unui vehicul în vederea transferului, expoziției, participării la o competiție sau la o demonstrație în Finlanda a unui vehicul care nu este înmatriculat în acest stat sau pentru orice alt motiv determinat în vederea transferului vehiculului, autoritatea responsabilă cu

8. În 2003, a fost introdus în cadrul acestui articol alineatul 5, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2004. Acesta prevede un permis de

transfer prelungit care îi permite unui particular să utilizeze în mod provizoriu, pentru cel mult trei luni, înainte de prima înmatriculare, în scop personal, un vehicul pe care l-a importat. Această dispoziție a fost în vigoare până la 31 decembrie 2005.

9. Articolul 48a din Decretul 1598/1995 expune modalitățile de aplicare a numerelor (viniete autocolante) de transfer pe vehicule.

10. Articolul 49 din decretul menționat prevede că șoferul trebuie să se afle în posesia certificatului de permis de transfer atunci când circulă cu vehiculul.

11. Articolul 21 alineatul 2 din decretul din 18 decembrie 2003 privind informațiile înscrise în registrul vehiculelor (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003) enumeră informațiile privind permisul de transfer care sunt reproduse în registrul vehiculelor, și anume „numele, adresa, codul numeric personal al deținătorului permisului sau numărul de înregistrare al întreprinderii sau al asociației ce deține permisul, marca vehiculului, modelul, numărul de identificare al vehiculului, numărul de înmatriculare, asigurarea de răspundere civilă, data eliberării și autoritatea emitentă a permisului, durata de valabilitate a acestuia, scopul acestuia, taxele aferente permisului și, atunci când este cazul, itinerarul".

12. În sfârșit, articolul 65 din Decretul 1598/1995 stabilește sancțiunile pentru nerespectarea dispozițiilor din decret. Acesta prevede că un funcționar al poliției, al vămilor sau al poliției de frontieră poate confisca plăcile de înmatriculare ale vehiculului, precum și permisul de transfer și vinietele autocolante, imobilizând astfel vehiculul. Pe baza unei autorizații scrise eliberate de poliție, de administrația vămilor sau de poliția de frontieră, vehiculul care face obiectul unei asemenea confiscări poate fi condus într-un anumit loc pentru a fi efectuată o reparație sau o inspecție tehnică.

13. Pe scurt, pentru punerea în circulație a unui vehicul înmatriculat și utilizat în alt stat membru decât Republica Finlanda sau încă neînmatriculat, un rezident finlandez trebuie fie să își înmatriculeze vehiculul în Finlanda înainte de a-l putea utiliza, fie să solicite autorităților finlandeze competente un permis de transfer, care, după ce a fost acordat de aceste autorități, îi permite să circule timp de șapte zile în acest stat înainte de a efectua înmatricularea vehiculului și care îl exonerează, pentru această perioadă, de plata taxei aferente. Cerința obținerii unui permis de transfer se aplică și atunci când un vehicul al unui rezident finlandez tranzitează Finlanda către un alt stat membru. În cazul în care nu se obține permisul menționat sau la expirarea duratei de valabilitate a acestuia, este interzisă utilizarea vehiculului.

III — Procedura precontencioasă

14. După ce a primit mai multe plângeri referitoare la reglementarea finlandeză și la practica autorităților finlandeze în ceea ce privește eliberarea permisului de transfer impus cu ocazia importului unui vehicul înmatriculat în străinătate, Comisia a adresat guvernului finlandez, la 17 mai 2002, o scrisoare prin care solicita lămuriri în privința reglementării în cauză.

15. Întrucât a considerat că răspunsurile acordate de Republica Finlanda nu erau satisfăcătoare, Comisia a adresat acesteia, la 9 aprilie 2003, o scrisoare de punere în întârziere în care arăta că obligația impusă persoanelor care au reședința în Finlanda, care intenționează să importe un vehicul înmatriculat în străinătate, de a solicita un permis de transfer la trecerea frontierei finlandeze, alăturată obligației a reasigura vehiculul în Finlanda, restrângea libera circulație a mărfurilor și, în consecință, încălca articolul 28 CE. Comisia indica de asemenea că durata de valabilitate de șapte zile a permisului de transfer era prea scurtă și, astfel, contrară articolului 28 CE.

16. După ce a analizat răspunsul Republicii Finlanda la scrisoarea de punere în întârziere, Comisia, prin scrisoarea din 16 decembrie 2003, a adresat acesteia un aviz motivat, conform articolului 226 CE.

17. Întrucât Republica Finlanda reiterase observațiile inițiale și nu adoptase măsurile pentru a se conforma avizului motivat în termenul care îi fusese acordat, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

IV — Concluziile părților și procedura în fața Curții

18. Comisia a solicitat Curții:

— constatarea faptului că, prin impunerea unui permis de transfer pentru vehiculele înmatriculate în mod legal și utilizate în alt stat membru, Republica Finlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE;

— obligarea Republicii Finlanda la plata cheltuielilor de judecată.

19. Republica Finlanda a solicitat Curții:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

20. După comunicarea către părți a înscrisurilor, pledoariile părților au fost ascultate în ședința din 9 noiembrie 2006.

V — Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor

A — *Rezumatul argumentelor părților*

21. Comisia consideră, în principal, că articolele 28 CE și 30 CE se opun sistemului permisului de transfer stabilit prin Decretul 1598/1995.

22. Comisia apreciază că procedura permisului de transfer reprezintă o etapă administrativă prevăzută de lege care precede procedura înmatriculării propriu-zise a vehiculului în cazul în care o persoană care are reședința în Finlanda intenționează să importe un vehicul legal înmatriculat în alt stat membru.

23. În opinia Comisiei, instituirea unui asemenea permis prezintă caracteristicile unei restricții cantitative la import sau ale unei măsuri cu efect echivalent în sensul articolului 28 CE, în măsura în care o persoană care are reședința în Finlanda nu are nicio garanție legală de a putea pune în circulație în acest stat un vehicul înmatriculat în mod legal în alt stat membru, pe care îl importă în statul respectiv sau pe care îl transferă prin Finlanda către un alt stat.

24. Potrivit Comisiei, rezultă mai ales din cuprinsul articolului 48 din Decretul 1598/1995 că eliberarea permisului de transfer este lăsată la aprecierea discreționară a autorităților competente, fără ca, în consecință, solicitantul să beneficieze de vreo garanție în legătură cu obținerea sa. În același sens s-ar adăuga și imposibilitatea de a ști cu certitudine potrivit căror criterii este acordat acest permis.

25. Aceasta subliniază de asemenea că, în general, deținătorul vehiculului trebuie să se

oprească la frontiera finlandeză pentru a solicita permisul de transfer și că, în orice caz, chiar dacă este efectuată cu un anumit timp înaintea trecerii frontierei, solicitarea permisului presupune deplasări la biroul vamal ale persoanei care intenționează să importe vehiculul și determină anumite cheltuieli.

26. Comisia arată că, în orice situație, având în vedere jurisprudența Curții, articolul 28 CE se opune unei legislații naționale care ar menține cerința, chiar pur formală, a unei licențe de import sau a oricărui alt procedeu similar.

27. În plus, ca răspuns la argumentele guvernului finlandez care urmăreau să justifice eliberarea permisului de transfer prin motive de eficacitate a controlului fiscal, de securitate rutieră și de actualizare a registrului vehiculelor, Comisia arată, pe de o parte, că eficacitatea controlului fiscal poate fi garantată prin mijloace ce restrâng în mai mică măsură libera circulație a mărfurilor și, pe de altă parte, că sistemul permisului de transfer nu poate fi justificat nici prin motive legate de securitatea rutieră, mai ales pentru că acest permis este impus numai pentru vehiculele înmatriculate în străinătate care aparțin persoanelor care au reședința în Finlanda. În legătură cu argumentul Republicii Finlanda referitor la necesitatea de a cunoaște caracteristicile tehnice ale vehiculelor neînmatriculate în Finlanda, Comisia adaugă că recurgerea la mijloacele prevăzute de Directiva 1999/37/CE a Consiliului din 29 aprilie 1999 privind documentele de înmatriculare pentru vehicule [3] permite îndeplinirea unei asemenea cerințe pe baza înmatriculării eliberate de un alt stat membru.

28. În sfârșit, în subsidiar, Comisia susține că, în cazul în care Curtea va decide că nu este vorba despre o neîndeplinire a obligațiilor în ceea ce privește eliberarea permisului de transfer, perioada de valabilitate de șapte zile a respectivului permis ar fi ea însăși contrară articolelor 28 CE și 30 CE, prin durata sa redusă. Comisia își întemeiază această apreciere pe hotărârea Cura Anlagen [4].

29. În această privință, Comisia subliniază, în cadrul replicii sale, că o perioadă de șapte zile se dovedește insuficientă pentru a îndeplini toate formalitățile necesare pentru înmatricularea vehiculului în Finlanda și pentru plata taxei aferente.

30. În plus, Comisia nu înțelege motivele pentru care autoritățile finlandeze nu ar putea modifica reglementarea actuală pentru a înlocui sistemul bazat în principiu pe

3 — JO L 138, p. 57, Ediție specială, 07/vol. 7, p. 74.

4 — Hotărârea din 21 martie 2002 (C-451/99, Rec., p. I-3193).

permisul de transfer cu o durată de valabilitate de șapte zile cu dreptul de a utiliza vehiculul timp de trei luni înainte de înmatricularea acestuia în Finlanda.

31. Cu titlu introductiv, Republica Finlanda precizează că a aderat la trei convenții internaționale privind transporturile [Paris (1923), Geneva (1949) și Viena (1968)] și că aceste convenții prevăd că un vehicul utilizat în Finlanda trebuie să fie înmatriculat în Finlanda. Aceasta arată de asemenea că, dacă o persoană care are reședința permanentă în Finlanda intenționează să utilizeze în acest stat un vehicul înmatriculat în alt stat membru, trebuie să obțină în acest scop un permis de transfer care autorizează importul acestui vehicul și vinietele autocolante aferente, plăcile de înmatriculare străine provizorii sau permanente nefiind admise ca substitute ale permisului de transfer.

32. În continuare, Republica Finlanda susține, în principal, că sistemul permisului de transfer, diferit de procedura de înmatriculare propriu-zisă a vehiculelor, nu constituie o restricție la import în sensul articolului 28 CE.

33. Aceasta insistă asupra faptului că, spre deosebire de cele susținute de Comisie, eliberarea permisului de transfer nu are nicio legătură directă cu trecerea frontierei. Faptul care generează obligația de a obține un permis de transfer ar fi însă punerea în circulație a vehiculului. Prin urmare, cerința obținerii unui permis de transfer s-ar aplica fără deosebire tuturor vehiculelor încă neînmatriculate în Finlanda.

34. Aceasta subliniază, în afară de prețul accesibil al permisului de transfer [5], rapiditatea și simplitatea procedurii de obținere a respectivului permis, acesta fiind eliberat fără o inspecție tehnică prealabilă a vehiculului, solicitantul nefiind, de altfel, obligat să se afle în posesia vehiculului la momentul solicitării permisului de transfer.

35. Pe de altă parte, Republica Finlanda indică faptul că puterea de apreciere a autorităților competente la eliberarea permisului de transfer este legată de condițiile de acordare a acestuia din urmă și că decizia autorităților menționate nu s-ar putea, așadar, întemeia pe o apreciere arbitrară, contrar celor sugerate de Comisie.

36. În subsidiar, Republica Finlanda consideră că procedura permisului de transfer

5 — Potrivit înscrisurilor de la dosar, prețul permisului de transfer ar fi de 14 euro pentru fiecare vehicul.

este, în orice caz, justificată, constituind calea cea mai simplă de a garanta realizarea obiectivelor de eficacitate a controlului fiscal, de actualizare a registrului vehiculelor și de menținere a securității rutiere.

37. În această privință, Republica Finlanda arată, pe de o parte, că atunci când un vehicul neînmatriculat (în Finlanda) circulă pe teritoriul finlandez, trebuie să se poată verifica, fără a exista riscul de a greși, dacă este vorba despre un vehicul scutit de taxa de înmatriculare sau despre un vehicul pentru care această taxă ar fi trebuit să fie plătită. Existența permisului de transfer permite să fie stabilită cu certitudine, pentru vehiculele ce aparțin unor rezidenți finlandezi, data punerii în circulație a vehiculului – punct de plecare al calculului duratei de utilizare cu scutire de taxă – și face să se evite recurgerea la controale rutiere masive având ca obiect vehiculele cu plăci de înmatriculare străine, care ar fi necesare în lipsa permisului de transfer.

38. Pe de altă parte, aceasta afirmă că sistemul permisului de transfer garantează că sunt înscrise în registrul vehiculelor informațiile referitoare la vehiculul utilizat și la deținătorul respectivului permis, ceea ce ar fi indispensabil în raport cu obiectivul de securitate rutieră. Aceasta adaugă că datele înscrise în registru sunt necesare în cazul unei încălcări a regulilor de circulație sau în cazul unui accident, precum și pentru controlul caracteristicilor tehnice ale vehiculului care au consecințe asupra securității rutiere. Contrar celor sugerate de Comisie cu referire la Directiva 1999/37, aceste date nu ar putea fi reunite în mod corect numai pe baza registrului vehiculelor din statul membru în care vehiculul a fost deja înmatriculat. Deși articolul 9 din această directivă evocă utilizarea unei rețele electronice între autoritățile competente din statele membre, nu ar exista în Comunitate un registru comun care să permită obținerea rapidă și cu certitudine a informațiilor privind vehiculele.

39. În sfârșit, Republica Finlanda consideră că durata de valabilitate a permisului de transfer este conformă principiului proporționalității și, prin urmare, nu este contrară articolelor 28 CE și 30 CE, ținând seama, mai ales, de flexibilitatea și simplitatea eliberării respectivului permis, ce decurge din lipsa unei inspecții tehnice prealabile a vehiculului. Pe de altă parte, durata de valabilitate ar putea fi prelungită la cerere.

40. Aceasta adaugă faptul că durata de valabilitate de șapte zile ar privi mai ales vehiculele importate pentru a fi vândute, vehiculele în tranzit sau cele care nu vor circula în Finlanda decât pentru o scurtă perioadă. Pentru celelalte cazuri, Republica Finlanda indică faptul că, în general, conform articolului 48 alineatul 5 din Decretul 1598/1995, este eliberat un permis de transfer a cărui valabilitate a fost majorată la trei luni. Republica Finlanda arată totuși că acest

permis de transfer prelungit nu face obiectul prezentei acțiuni.

B — *Apreciere*

1. Cu privire la cerința obținerii unui permis de transfer

a) Observații introductive

41. În instanță, Comisia îi impută Republicii Finlanda în principal faptul că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE, prin impunerea obligației ca, pentru vehiculele înmatriculate în mod legal și utilizate în alt stat membru, deținătorii sau proprietarii acestora să solicite eliberarea unui permis de transfer necesar punerii acestora în circulație în Finlanda.

42. În raport cu procedura precontencioasă și cu argumentele prezentate Curții de către părți, trebuie formulate patru remarci introductive înainte de a proceda la aprecierea existenței neîndeplinirii obligațiilor care i-a fost imputată.

43. Mai întâi, ținem să precizăm că prezenta procedură nu afectează competența Republicii Finlanda – astfel cum este recunoscută de convențiile internaționale menționate de aceasta din urmă, precum și de jurisprudența Curții [6] – de a supune vehiculele care vor circula cu titlu permanent pe teritoriul acestui stat membru obligației de înmatriculare și taxei aferente. Procedura declanșată de Comisie are drept obiect numai constatarea faptului că cerința obținerii unui permis de transfer, ca cerință diferită de cea referitoare la înmatricularea vehiculelor, este contrară liberei circulații a mărfurilor.

44. În continuare, trebuie arătat că, în faza precontencioasă, Comisia îi imputa guvernului finlandez și faptul că vehiculele supuse procedurii de eliberare a permisului de transfer trebuie reasigurate în mod obligatoriu în Finlanda. Cu toate acestea, cu ocazia introducerii acțiunii, Comisia a limitat obiec-

6 — A se vedea, în materie de liberă circulație a lucrătorilor, hotărârea Cura Anlagen, citată anterior, punctele 41 și 42, precum și hotărârea din 15 septembrie 2005, Comisia/Danemarca (C-464/02, Rec., p. I-7929, punctele 75-78); a se vedea de asemenea, în materie de libertate de stabilire, hotărârea din 15 decembrie 2005, Nadin și Nadin-Lux (C-151/04 și C-152/04, Rec., p. I-11203, punctele 41-43).

tul litigiului la chestiunea eliberării permisului de transfer şi la durata de valabilitate a acestuia.

45. În plus, trebuie precizat că reglementarea finlandeză în litigiu, astfel cum este interpretată de părţi, nu impune eliberarea unui permis de transfer pentru vehiculele înmatriculate în alt stat membru şi utilizate în mod temporar în Finlanda în scopuri turistice de resortisanţii altor state membre. Aceasta nu se aplică de fapt decât vehiculelor înmatriculate şi utilizate în alt stat membru ai căror proprietari sunt rezidenţi finlandezi, potrivit dispoziţiilor Decretului 1598/1995.

46. În sfârşit, trebuie observat că termenul de transpunere a Directivei 1999/37 privind documentele de înmatriculare pentru vehicule, care a fost evocat de părţi în faţa Curţii, nu se împlinise încă la momentul expirării termenului stabilit pentru ca Republica Finlanda să se conformeze avizului motivat adresat de Comisie [7]. Or, se ştie că existenţa unei neîndepliniri a obligaţiilor trebuie apreciată în funcţie de situaţia din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [8]. Prin urmare, în speţă, la acel moment, şi anume 19 februarie 2004, nu exista nicio normă comună sau armonizată la nivel comunitar care să reglementeze punerea în circulaţie în statele membre a vehiculelor înmatriculate şi utilizate în alt stat membru, a cărei încălcare Comisia ar fi putut să o impute Republicii Finlanda.

47. Acestea fiind spuse, în lipsa unor norme comune sau armonizate, statele membre sunt obligate să respecte libertăţile fundamentale prevăzute de Tratatul CE, printre care figurează şi libera circulaţie a mărfurilor [9].

48. Trebuie, aşadar, verificat dacă în mod întemeiat Comisia a susţinut că Republica Finlanda nu şi-a îndeplinit obligaţiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE şi 30 CE prin impunerea unui permis de transfer pentru vehiculele înmatriculate şi utilizate în alt stat membru, în condiţiile prevăzute de Decretul 1598/1995.

7 — Într-adevăr, conform articolului 8 din Directiva 1999/37, statele membre trebuiau să adopte până la 1 iunie 2004 măsurile necesare pentru a se conforma dispoziţiilor directivei, în timp ce termenul acordat Republicii Finlanda pentru a se conforma avizului motivat, stabilit în cadrul acestuia, expira la 19 februarie 2004.

8 — A se vedea în special hotărârea din 11 octombrie 2001, Comisia/Austria (C-110/00, Rec., p. I-7545, punctul 13), hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Luxemburg (C-266/03, Rec., p. I-4805, punctul 36), şi hotărârea din 28 septembrie 2006, Comisia/Luxemburg (C-49/06, nepublicată în Recueil, Rec., p. I-101*, punctul 6).

9 — A se vedea, în această privinţă, hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, Rec., p. I-4431, punctul 58).

49. Această analiză conduce la examinarea problemei dacă reglementarea națională în cauză constituie un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor interzis prin articolul 28 CE și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă acesta poate fi justificat.

b) Cu privire la existența unui obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor

50. Conform jurisprudenței, orice măsură națională de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar reprezintă o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative interzise de articolul 28 CE [10].

51. Astfel, chiar în cazul în care o măsură națională nu are drept obiect reglementarea schimburilor de mărfuri între statele membre, ceea ce este determinant este efectul acesteia, fie efectiv, fie potențial, asupra comerțului intracomunitar.

52. Pe de altă parte, în lipsa unei armonizări a legislațiilor statelor membre, pot reprezenta măsuri cu efect echivalent norme naționale care sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor, mai puțin în cazul în care afectează în același mod, în drept ca și în fapt, produsele naționale și pe cele care provin din alte state membre [11].

53. În cazul de față, în opinia noastră, dispozițiile Decretului 1598/1995 afectează în mod diferit, *în drept* ca și *în fapt*, punerea în circulație și, prin urmare, comercializarea vehiculelor care provin din alte state membre.

54. Într-adevăr, din lectura acestor dispoziții rezultă că faptul care generează obligația de a obține un permis de transfer nu este trecerea frontierei finlandeze, ci punerea în circulație în Finlanda. S-ar putea, așadar, considera, după cum a susținut guvernul finlandez, că, în principiu, aceste dispoziții se aplică fără deosebire tuturor vehiculelor (rezidenților finlandezi) care nu au fost încă înmatriculate în Finlanda.

55. Cu toate acestea, *în drept*, dispozițiile respective supun obligației de a obține un permis de transfer, și anume aceleiași proceduri de autorizare prealabilă, punerea în circulație a unor vehicule care se află în situații diferite.

10 — A se vedea în special hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, Rec, p. 837, punctul 5), hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 16), și hotărârea din 14 septembrie 2006, Alfa Vita Vassilopoulos și Carrefour Marinopoulos (C-158/04 și C-159/04, Rec., p. I-8135, punctul 15).

11 — A se vedea în special hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral, cunoscută sub denumirea „Cassis de Dijon" (120/78, Rec., p. 649, punctele 6, 14 și 15), precum și hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, punctele 15 și 16.

56. În această privință, reamintim faptul că, potrivit Decretului 1598/1995, cerința obținerii unui permis de transfer se aplică atât vehiculelor comercializate în Finlanda care nu au obținut încă *nicio* înmatriculare, cât și celor care au fost deja înmatriculate și utilizate în alt stat membru.

57. Or, dacă poate fi înțeleasă o asemenea cerință în cazul vehiculelor comercializate în Finlanda care nu au obținut încă nicio înmatriculare, mai ales în scopul de a le atribui o atestare tehnică și pentru a le permite să circule temporar pe rețeaua rutieră finlandeză, dimpotrivă, nu s-ar putea admite, fără justificare, impunerea obligației de a obține un astfel de permis în ceea ce privește vehiculele deja înmatriculate și utilizate în alt stat membru, dat fiind că se adaugă înmatriculării de care acestea beneficiază, care constituie deja o garanție că vehiculele prezintă caracteristicile tehnice necesare și că sunt apte pentru a circula în mod liber în Comunitate, cel puțin temporar.

58. În opinia noastră, această situație este, în definitiv, asimilabilă celor în care Curtea a decis că dispozițiile naționale – care impuneau ca produsele fabricate și comercializate în mod legal într-un stat membru să fie supuse acelorași controale ca și produsele introduse pentru prima dată pe piața unui alt stat membru și să fie în prealabil aprobate în acesta din urmă – constituiau măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative la import în sensul articolului 28 CE [12].

59. *În fapt*, dispozițiile Decretului 1598/1995 pot descuraja rezidenții finlandezi să cumpere vehicule din celelalte state membre pentru a le importa și utiliza în Finlanda, din cauza demersurilor legate de eliberarea permisului de transfer și a imobilizării vehiculului la expirarea acestui permis.

60. Pe de altă parte, faptul că autoritățile menționate la articolul 48 din Decretul 1598/1995 dispun de o putere care, desigur, nu este arbitrară, dar este în orice caz discreționară, cu privire la eliberarea respectivului permis justifică și mai mult considerarea permisului de transfer drept o măsură cu efect echivalent în sensul articolului 28 CE, deoarece, astfel cum arată Comisia, vehiculele deja înmatriculate în alt stat membru nu au nicio garanție de a obține respectivul permis.

61. După părerea noastră, aceste aprecieri sunt *a fortiori* valabile pentru vehiculele care urmează numai să tranziteze teritoriul finlandez și ai căror proprietari sunt de asemenea supuși obligației de a obține permisul de transfer.

12 — A se vedea hotărârea ATRAL, citată anterior, punctul 62 și jurisprudența citată.

62. În lumina considerentelor ce precedă, credem că în mod întemeiat Comisia susține că sistemul finlandez al permisului de transfer dă naștere unui obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor, interzis prin articolul 28 CE.

c) Cu privire la justificările eventuale ale obstacolului

63. Trebuie verificat acum dacă această măsură, în ciuda efectelor sale restrictive asupra comerțului intracomunitar, poate fi justificată de unul dintre motivele de interes general enumerate la articolul 30 CE sau de una dintre cerințele imperative consacrate de jurisprudența Curții.

64. Curtea interpretează în mod strict derogările prevăzute la articolul 30 CE, care se referă, toate, la interese care nu au caracter economic [13], și precizează că, pentru ca o justificare să fie admisibilă, este necesar să se verifice dacă măsura în cauză respectă principiul proporționalității [14].

65. În lipsa unei armonizări comunitare, este de competența statelor membre să determine propriile niveluri de protecție a intereselor fără caracter economic pe care înțeleg să le respecte. Cu toate acestea, statele trebuie să demonstreze, pe de o parte, că reglementarea acestora este necesară pentru a realiza obiectivul urmărit și, pe de altă parte, că este în același timp proporțională în raport cu obiectivul respectiv.

66. În prezenta cauză, Republica Finlanda susține că sistemul permisului de transfer se justifică prin motive care țin de securitatea rutieră și de eficacitatea controlului fiscal. Aceasta face de asemenea referire la întocmirea și actualizarea registrului vehiculelor, fără a preciza dacă este vorba despre un temei de justificare autonom sau dacă este integrat în motivele sus-menționate.

67. Se va arăta că, în ceea ce privește securitatea rutieră, Curtea a admis deja că o asemenea justificare intră în sfera de aplicare a articolului 30 CE [15] și că reprezintă și un motiv imperativ de interes general, în sensul jurisprudenței [16]. În ceea ce privește eficacitatea controlului fiscal, s-a considerat că acest temei de justificare face parte dintre cerințele imperative recunoscute de jurisprudența Curții [17]. În legătură cu întocmirea

13 — A se vedea în acest sens hotărârea din 28 aprilie 1998, Decker (C-120/95, Rec., p. I-1831, punctul 39).

14 — A se vedea, cu titlu de exemplu, hotărârea din 12 octombrie 2000, Snellers (C-314/98, Rec., p. I-8633, punctele 55, 56 și jurisprudența citată).

15 — Hotărârea din 11 iunie 1987, Gofette și Gilliard (406/85, Rec., p. 2525, punctul 7).

16 — Hotărârea Cura Anlagen, citată anterior, punctul 59, și hotărârea din 23 februarie 2006, Comisia/Finlanda (C-232/03, nepublicată în Recueil, Rec., 2006, p. I-27*, punctul 52).

17 — A se vedea în special hotărârea Cassis de Dijon, citată anterior, punctul 8, și hotărârea din 12 martie 1987, Comisia/Grecia (176/84, Rec., p. 1193, punctul 25).

și actualizarea registrului vehiculelor, nu ni se pare că acest obiectiv posedă o funcție autonomă capabilă să justifice, prin ea însăși, o restricție a liberei circulații a mărfurilor. Cu toate acestea, poate fi examinat împreună cu celelalte două temeiuri de justificare susținute de Republica Finlanda.

68. În cadrul acestei analize, trebuie să se verifice dacă statul membru a demonstrat că restricțiile sunt de natură să garanteze realizarea obiectivelor urmărite și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acestea să fie atinse [18].

i) Cu privire la securitatea rutieră

69. Republica Finlanda susține, în general, că cerința obținerii unui permis de transfer permite să fie colectate informațiile referitoare mai ales la caracteristicile tehnice ale vehiculului și la proprietarul acestuia, care, înscrise în registrul finlandez al vehiculelor, sunt indispensabile pentru a atinge obiectivul securității rutiere.

70. Această argumentare nu ne convinge.

71. În primul rând, Republica Finlanda invocă justificarea privind securitatea rutieră referindu-se în mod exclusiv la importanța înscrierii informațiilor privind caracteristicile tehnice ale vehiculelor și proprietarii acestora în registrul existent în acest scop, fără a demonstra caracterul indispensabil al procedurii de eliberare a permisului de transfer pentru obținerea acestor informații.

72. Or, este clar că întocmirea registrului vehiculelor și actualizarea informațiilor înscrise în acesta pot fi disociate de procedura de eliberare a permisului de transfer. Nu există, așadar, nicio legătură între această procedură și obiectivul invocat al controlului securității rutiere. Mai mult, Curtea a indicat deja, în contextul invocării de către Republica Finlanda a securității rutiere ca justificare a încălcării liberei circulații a lucrătorilor, că, în măsura în care toate statele membre dispun de un sistem de înmatriculare a vehiculelor, apare ca fiind posibilă identificarea atât a proprietarului unui vehicul, cât și a caracteristicilor tehnice ale acestuia din urmă, oricare ar fi statul membru în care este înmatriculat [19].

18 — A se vedea în special hotărârea ATRAL, citată anterior, punctul 64 și jurisprudența citată.

19 — Hotărârea Comisia/Finlanda, citată anterior, punctul 51.

73. În al doilea rând, ni se pare că, pentru a admite justificarea întemeiată pe menținerea securității rutiere, ar trebui ca eliberarea permisului de transfer să fie legată de o inspecție tehnică a vehiculului. Or, vom arăta mai întâi în această privință că Republica Finlanda nu menționează o asemenea legătură [20]. În continuare, o astfel de inspecție nu ar putea fi, într-adevăr, impusă decât cu condiția respectării dispozițiilor Directivei 96/96/CE a Consiliului din 20 decembrie 1996 de apropiere a legislațiilor statelor membre referitoare la inspecția tehnică auto pentru autovehicule și remorcile acestora [21]. Această directivă se referă la procedura de înmatriculare și prevede în special că atunci când un vehicul a fost supus inspecției tehnice auto într-un stat membru, toate celelalte state membre recunosc certificatul eliberat cu această ocazie, fără ca aceasta să le împiedice să impună teste suplimentare în scopul înmatriculării pe teritoriul lor, în măsura în care aceste teste nu sunt deja avute în vedere de respectivul certificat [22].

74. În al treilea rând, se impune constatarea că vehiculele care aparțin unor persoane care nu au reședința în Finlanda pot circula în mod liber pe teritoriul acestui stat, fără a fi supuse în prealabil eliberării permisului de transfer. Aceasta demonstrează că măsura în cauză nu este de natură să permită realizarea obiectivului de garantare a securității rutiere, mai puțin în cazul în care se admite că ar prezenta pericol numai vehiculele înmatriculate în celelalte state membre și care aparțin rezidenților finlandezi [23], ceea ce pare neverosimil și nu este susținut nici de guvernul finlandez.

75. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că permisul de transfer din reglementarea finlandeză în cauză nu poate fi justificat prin motive legate de securitatea rutieră.

ii) Cu privire la eficacitatea controlului fiscal

76. Republica Finlanda afirmă că aplică principiul admis de Curte în hotărârea Cura Anlagen, citată anterior, al competenței statului de reședință în materie de impozitare a vehiculelor, din care deduce și competența de a adopta excepții de la această impozitare. Întrucât cerința obținerii unui permis de transfer este concepută ca o excepție temporară de la obligația de plată a taxei de înmatriculare, ar trebui, prin urmare, să se considere că ține de competența Republicii Finlanda în materie fiscală.

20 — A se vedea replica Republicii Finlanda, punctul 16.

21 — JO 1997, L 46, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 113.

22 — A se vedea articolul 3 alineatul (2) din Directiva 96/96. A se vedea de asemenea hotărârile citate anterior Cura Anlagen, punctul 62, și Comisia/Finlanda, punctul 52.

23 — Și anume vehiculele care vor circula în mod permanent în Finlanda și cele care numai tranzitează Finlanda către un alt stat membru.

77. Această argumentare permite să fie înțelese motivele pentru care guvernul finlandez susține că eventualul obstacol creat de permisul de transfer se justifică prin motive de eficacitate a controlului fiscal. Acesta explică faptul că permisul de transfer permite să se distingă vehiculele utilizate cu scutire de taxă de cele care au achitat taxa de înmatriculare, în măsura în care informațiile care privesc titularul respectivului permis și vehiculul sunt înscrise în registrul vehiculelor, iar vinietele autocolante sunt aplicate pe aceste vehicule.

78. După cum am subliniat deja, eficacitatea controlului fiscal figurează printre cerințele imperative de interes general admise de jurisprudența Curții. Cu toate acestea, trebuie verificat dacă cerința obținerii unui permis de transfer este necesară și proporțională pentru a atinge acest obiectiv.

79. În ceea ce privește necesitatea măsurii în cauză, și anume capacitatea acesteia de a permite realizarea obiectivului avut în vedere, ni se pare oportun să se facă o distincție între, pe de o parte, situația vehiculelor care aparțin unor rezidenți finlandezi și care vor circula în mod permanent în Finlanda și, în consecință, vor fi înmatriculate în acest stat și, pe de altă parte, cea a vehiculelor rezidenților finlandezi care numai tranzitează Finlanda către un alt stat membru.

80. În prima situație, reglementarea națională în cauză poate fi rezultatul unor preocupări în materie de control fiscal, dat fiind că aceasta permite să se verifice, prin intermediul registrului vehiculelor și al vinietei autocolante aplicate pe acestea, care sunt vehiculele care sunt exonerate în mod temporar de plata taxei de înmatriculare, ai căror proprietari ar trebui să achite taxa de înmatriculare după expirarea valabilității permisului de transfer.

81. În schimb, în cea de a doua situație, ni se pare că cerința obținerii unui permis de transfer nu permite realizarea obiectivului de eficacitate a controlului fiscal, în măsura în care privește vehicule care nu vor fi înmatriculate în Finlanda.

82. Cu privire la caracterul proporțional al respectivei măsuri în raport cu obiectivul urmărit, problemă care trebuie examinată numai în cadrul primei situații avute în vedere la punctul 80 de mai sus, considerăm de asemenea că acest obiectiv poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă pentru libertatea schimburilor dintre statele membre.

83. Într-adevăr, credem că este posibil să se susțină, precum Comisia, că obiectivul controlului fiscal ar putea fi urmărit, de exemplu, printr-un sistem de declarare prealabilă obligatorie la inițiativa particularului, neîn-

deplinirea acestei formalități administrative atrăgând sancțiuni corespunzătoare. Informațiile care ar fi comunicate autorităților finlandeze cu ocazia declarației prealabile ar permite acestora să actualizeze un registru al vehiculelor încărcat pe rețea în format electronic și să determine cu certitudine data la care a început utilizarea vehiculului cu scutire de taxă. Această declarație prealabilă nu ar exclude totuși posibilitatea autorităților finlandeze de a prevedea un termen rezonabil pentru utilizarea vehiculului cu scutire de taxă, începând din ziua declarației prealabile de punere în circulație.

84. Pe de altă parte, trebuie să se remarce că demersul individual al particularilor pentru a efectua această declarație spontană ar corespunde practicii actuale, în care permisul de transfer este solicitat de persoanele interesate. Cu toate acestea, contrar celor susținute de guvernul finlandez în ședința de judecată, o declarație prealabilă nu ar putea fi asimilată permisului de transfer. Pe de o parte, o asemenea declarație nu aduce atingere principiului liberei circulații a vehiculelor, în timp ce permisul de transfer se întemeiază pe un sistem de autorizare prealabilă, în lipsa căreia este interzisă circulația vehiculului. Pe de altă parte, astfel cum am evidențiat la punctul 60 din prezentele concluzii, eliberarea permisului de transfer este lăsată la aprecierea autorităților finlandeze competente, în timp ce, în cadrul unui sistem de declarare prealabilă, acestea ar trebui să se limiteze la înregistrarea informațiilor privind vehiculul și proprietarul sau deținătorul acestuia în registrul prevăzut în acest scop.

85. În ceea ce privește obiecțiile ridicate de guvernul finlandez în legătură cu posibilele dificultăți legate de organizarea de controale rutiere masive care ar decurge din abolirea cerinței obținerii permisului de transfer, trebuie mai întâi să se indice că eventuale probleme de organizare internă ale unui stat membru nu justifică adoptarea de măsuri mai restrictive pentru schimburile intracomunitare. În continuare, trebuie remarcat că o încărcare pe rețea în format electronic a registrului vehiculelor, accesibil tuturor autorităților competente, ar putea să răspundă cerinței de a individualiza vehiculele care ar trebui înmatriculate în Finlanda, fără a fi nevoie să se recurgă la controale masive cu privire la cele înmatriculate în străinătate. De altfel, această încărcare pe rețea există deja, după cum a confirmat Republica Finlanda în ședința de judecată.

86. În sfârșit, trebuie adăugat că problema controalelor rutiere evocată de Republica Finlanda există în egală măsură în cadrul sistemului actual al permisului de transfer și privește situațiile în care rezidenți finlandezi nu au solicitat acest permis. În această privință, se poate considera că sistemul declarației prealabile, fiind mai puțin constrângător decât sistemul permisului de transfer, ar fi de natură să determine majorarea numărului de rezidenți care efectuează înregistrarea informațiilor cerute la autoritățile finlandeze și, corelativ, reducerea numărului de cazuri posibile de eludare a sistemului, care ar fi singurele care ar rămâne supuse controalelor rutiere.

87. Având în vedere cele de mai sus, suntem, așadar, de părere că permisul de transfer, astfel cum este prevăzut de Decretul 1598/1995, nu constituie o măsură proporțională cu obiectivul de eficacitate a controlului fiscal urmărit de Republica Finlanda.

88. În consecință, în principal, propunem admiterea acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate de Comisie.

2. Cu privire la durata de valabilitate a permisului de transfer

89. Trebuie amintit că, în subsidiar și în cazul în care Curtea ar decide că este jusificată cerința obținerii unui permis de transfer, Comisia consideră că perioada de valabilitate de șapte zile a permisului de transfer este, prin ea însăși, contrară articolelor 28 CE și 30 CE, ținând seama de durata sa redusă.

90. Republica Finlanda se opune acestei argumentări, susținând că durata de valabilitate de șapte zile a permisului de transfer este suficientă pentru a permite proprietarilor vehiculelor în cauză să efectueze demersurile necesare pentru înmatricularea vehiculului.

91. În măsura în care, după cum am arătat anterior, considerăm că cerința obținerii unui permis de transfer este, prin ea însăși, un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor care nu poate fi justificat prin obiectivele arătate de Republica Finlanda, este evident că întrebarea referitoare la durata de valabilitate a respectivului permis devine inutilă. Abordăm, așadar, această problemă în subsidiar și în ipoteza în care Curtea nu ar statua în sensul propunerilor pe care le-am formulat mai sus.

92. În această privință, trebuie ca examinarea să fie axată pe termenul de șapte zile, care constituie, în principiu, potrivit articolului 48 alineatul 3 din Decretul 1598/1995, durata de valabilitate a permisului de transfer, fără a lua în considerare termenul de trei luni, derogatoriu, prevăzut de alineatul 5 al aceluiași articol, care nu face obiectul prezentei acțiuni a Comisiei.

93. Trebuie amintit că, la expirarea termenului de valabilitate de șapte zile a permisului de transfer, titularul vehiculului va trebui să efectueze înmatricularea acestuia sau, în caz contrar, să imobilizeze vehiculul.

94. Această împrejurare permite ca durata de valabilitate a permisului de transfer să fie asimilată termenului în care particularul trebuie să efectueze înmatricularea vehiculului său.

95. Or, în această privință, Curtea a considerat că, fie și în lipsa unei reglementări comunitare în materie, statele membre nu pot prevedea un termen atât de scurt încât respectarea obligațiilor impuse să devină imposibilă sau excesiv de dificilă, având în vedere formalitățile care trebuie îndeplinite [24].

96. În speță, ținând seama de formalitățile necesare pentru a obține înmatricularea unui vehicul în Finlanda, inclusiv decizia autorităților fiscale finlandeze cu privire la valoarea taxei de înmatriculare ce trebuie achitată, decizie care, chiar după spusele Republicii Finlanda, nu poate fi, în general, luată într-un termen de șapte zile, termenul prevăzut la articolul 48 alineatul 3 din Decretul 1598/1995 apare ca fiind exagerat de scurt și depășește în mod evident ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele urmărite de reglementarea finlandeză.

97. În această privință, faptul că Republica Finlanda a introdus, cu titlu temporar, începând de la 1 ianuarie 2004, un nou alineat 5 în articolul 48 din Decretul 1598/1995 în scopul extinderii, ca o derogare, a termenului de șapte zile la trei luni, demonstrează că aceasta consideră că un termen mai mare de șapte zile este de natură să permită realizarea la fel de eficace a obiectivelor pe care înțelege să le urmărească.

98. Ținând seama de cele de mai sus, propunem să se decidă că durata de valabilitate de șapte zile a permisului de transfer este disproporționată.

99. Sugerăm, așadar, Curții, în subsidiar și în cazul în care ar decide că ar fi justificată condiția permisului de transfer, să constate că Republica Finlanda, prin faptul că a prevăzut, prin Decretul 1598/1995, o durată de valabilitate de șapte zile a respectivului permis, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 28 CE.

VI — Cu privire la cheltuielile de judecată

100. În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Finlanda la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Finlanda urmează, după părerea noastră, să cadă în pretenții, considerăm, așadar, că se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

24 — Hotărârea Cura Anlagen, citată anterior, punctul 46.

VII — Concluzie

101. Având în vedere toate cele de mai sus, propunem Curții să dispună:

— constatarea faptului că Republica Finlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE prin impunerea unui permis de transfer pentru punerea în circulație a vehiculelor înmatriculate în mod legal și utilizate în alt stat membru, astfel cum acesta este prevăzut de decretul din 18 decembrie 1995 privind înmatricularea vehiculelor (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995);

— obligarea Republicii Finlanda la plata cheltuielilor de judecată.