

Asia C-274/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

19.6.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Giudice di pace di Massa (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

16.6.2020

Valittajat:

GN

WX

Vastapuoli:

● Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di
● Massa Carrara

Pääasian kohde

Valitus, jolla vaaditaan kumoamaan sakkoseuraamus, joka määrättiin Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta oleskellelle unionin kansalaiselle, koska tämä ajoi toisessa unionin jäsenvaltiossa rekisteröityä autoa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Sitä, ettei maassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta oleskelleen henkilön ole Italiassa sallittua käyttää toisessa unionin jäsenvaltiossa rekisteröityä autoa (riippumatta siitä, kuka ajoneuvon omistaa), voidaan mahdollisesti pitää kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä. Lisäksi vaatimus, jonka mukaan toisessa unionin jäsenvaltiossa jo rekisteröidyt autot on siirrettävä Italian ajoneuvorekisteriin, jotta niillä saa ajaa Italiassa, voi erityisesti näin lyhyen

oleskelun jälkeen vaikeuttaa joidenkin unionin kansalaisten SEUT 18, 21 ja 26 artiklassa, 45 artiklan 1 kohdassa sekä 49–62 artiklassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämistä tai rajoittaa näitä oikeuksia välillisesti mutta merkittävästi.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko SEUT 18 artiklassa tarkoitettua ”kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän” kiellon käsitettä tulkittava siten, että sillä kielletään jäsenvaltioita antamasta lainsäädäntöä, joka saattaa, vaikka vain välillisesti, peitellysti ja/tai tosiasiallisesti, asettaa muiden jäsenvaltioiden kansalaiset vaikeampaan asemaan?

2. Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tieliikennelain 93 §:n 1-bis momentti, jolla kielletään Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta oleskelleita ajamasta ulkomailla rekisteröityä autoa (riippumatta siitä, kenelle se on rekisteröity), omiaan asettamaan muiden jäsenvaltioiden kansalaiset (jotka omistavat ulkomailla rekisteröidyn auton) vaikeampaan asemaan ja näin ollen luonteeltaan kansalaisuuden perusteella syrjivä?

3. Onko

a. SEUT 21 artiklassa tarkoitettua ”oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”;

b. SEUT 26 artiklassa tarkoitettuja sisämarkkinoita, jotka ”käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti”;

c. SEUT 45 artiklaa, jolla ”turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa”;

d. SEUT 49–SEUT 55 artiklaa, joilla ”kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle”;

e. SEUT 56–SEUT 62 artiklaa, joilla ”kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtion sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa”

tulkittava siten, että sellaiset kansalliset säännökset, jotka voivat, vaikka vain välillisesti, peitellysti ja/tai tosiasiallisesti, rajoittaa unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun jäsenvaltioiden alueella, työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, tai vaikeuttaa näiden oikeuksien käyttämistä tai vaikuttaa jollakin tavoin mainittuihin oikeuksiin, ovat myös kiellettyjä?

4. Mikäli kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tieliikennelain 93 §:n 1-bis momentti, jossa henkilöä, joka on oleskellut Italiassa

kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta, kielletään käyttämästä autoa, jossa on ulkomaiset rekisterikilvet (riippumatta siitä, kenelle se on rekisteröity), omiaan rajoittamaan oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun jäsenvaltioiden alueella, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta unionin alueella, sijoittamisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta tai jollakin tavoin vaikuttamaan näiden oikeuksien ja vapauksien käyttämiseen?

Viitatus unionin oikeussäännöt

SEUT 18, SEUT 21 ja SEUT 26 artikla, SEUT 45 artiklan 1 kohta ja SEUT 49–SEUT 62 artikla.

Viitatus kansalliset oikeussäännöt

Codice della Strada (tieliikennelaki) (30.4.1992 annettu asetus nro 285, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna). Erityisesti 4.10.2018 annetulla asetuksella (Decreto-Legge) nro 113, josta on muutettuna tullut 1.12.2018 annettu laki nro 132, muun muassa lisätään 93 §:ään uusi 1-bis momentti, 1-ter momentti ja 7-bis momentti.

Tieliikennelain 93 §:n 1-bis momentti:

”Jollei 1-ter momentissa toisin säädetä, henkilö, joka on oleskellut Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta, ei saa käyttää ulkomailla rekisteröityä autoa.”

Tieliikennelain 93 §:n 1-ter momentti:

”Mikäli ajoneuvon on leasingvuokrannut tai vuokrannut ilman kuljettajaa toisessa unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa perustettu yritys, jolla ei ole Italiassa sivuliikettä tai muuta tosiasiallista toimipaikkaa, tai mikäli ajoneuvo on annettu käytettäväksi toimijalle, joka oleskelee Italiassa ja joka on työ- tai yhteistyösuhteessa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa perustettuun yritykseen, jolla ei ole Italiassa sivuliikettä tai muuta tosiasiallista toimipaikkaa, ajoneuvossa on unionin tullikoodeksin säännösten nojalla säilytettävä sen haltijan allekirjoittamaa ja päivättyä asiakirjaa, josta käy ilmi ajoneuvon käyttöoikeuden peruste ja kesto. Mikäli tällaista asiakirjaa ei ole, kuljettajan katsotaan olevan ajoneuvon haltija.”

Tieliikennelain 93 §:n 7-bis momentti:

”Edellä 1-bis momentissa annettujen säännösten rikkomisesta määrätään hallinnollisessa menettelyssä vähintään 712 euron ja enintään 2 848 euron suuruinen sakko. Rikkomuksen todennut viranomainen toimittaa rekisteröintitodistuksen toimivaltaiselle alueelliselle ajoneuvorekisteritoimistolle

sekä määrää ajoneuvon poistettavaksi välittömästi käytöstä ja kuljetettavaksi suljettuun varastoon.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittajat, GN ja WX, ovat aviopuolisoita. GN asuu Italiassa ja hänen vaimonsa WX puolestaan elää ja asuu vakinaisesti ainoastaan Slovakiassa. Eräänä päivänä vuonna 2019 WX:n ollessa Italiassa puoliset liikkuvat yhdessä WX:n Slovakiassa rekisteröidyllä autolla, jota GN ajoi, kun Massa Carraran liikennepoliisi pysäytti heidät; valittajalle sekä hänen vaimolleen, joka oli ajoneuvon omistaja, määrättiin sakkoseuraamus ja ajoneuvo takavarikoitiin tieliikennelain 93 §:n 1-bis momentin rikkomisen vuoksi, koska GN, joka oli oleskellut Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta, ajoi ulkomailla rekisteröityä autoa. Valittajat GN ja WX tekivät 27.2.2019 Prefettura di Massa Carraran menettelyä koskevan valituksen, jolla he vaativat kumoamaan Massa Carraran liikennepoliisin tieliikennelain 93 §:n 1-bis momentin nojalla määräämän sakkoseuraamuksen. Koska ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäili mainitun kansallisen säännöksen yhteensopivuutta Euroopan unionin oikeuden kanssa, se lykkäsi asian käsittelyä ja esitti ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimelle.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 2 Valittajat vaativat ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta jättämään soveltamatta tieliikennelain 93 §:n 1-bis momenttia, koska he katsovat sen olevan ilmeisessä ristiriidassa SEUT 18, SEUT 21, SEUT 26 ja SEUT 45 artiklan sekä SEUT 49–SEUT 62 artiklan kanssa. Lisäksi he väittävät, ettei tällaista Euroopan yhdentymisen logiikan vastaista säännöstä tulisi hyväksyä yhtenäisellä eurooppalaisella alueella. Jäsenvaltioiden ei tulisi antaa lainsäädäntöä, joka mahdollisesti rajoittaa unionin kansalaisten oikeutta liikkua kaikissa unionin jäsenvaltioissa missä hyvänsä jäsenvaltiossa rekisteröidyllä autolla. Rekisterikilpien ei tulisi olla pelkästään muodollisesti, vaan myös tosiasiallisesti pelkästään eurooppalaisia. Vain tällä tavoin unionin oikeudessa tarkoitetut vapaudet on mahdollista täysin taata. Lisäksi unionin kansalaisella tulisi olla mahdollisuus katsastuttaa autonsa missä hyvänsä jäsenvaltiossa. Mainitut autot olisi voitava vakuuttaa missä hyvänsä eurooppalaisessa vakuutusyhtiössä, sillä muussa tapauksessa vakuutusmarkkinat eivät ole vapaita. Italian hallituksen mukaan säännöksen tarkoituksena on rajoittaa ajoneuvojen verotuksen siirtämistä toiseen valtioon (”esterovestizione”). Tällaisen veronkierron rajoittamiseksi, toisin sanoen omaisuutta ja tuloja verottavan valtion määrittämiseksi, on kuitenkin tehty erityisiä ETYJ:n malliin perustuvia ”sopimuksia kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi” kaikkien Euroopan valtioiden välillä. Näin ollen säännös tosiasiasa suojaa kansallisia vakuutusyhtiöitä. Tällainen peitelty protektionismi on ilmeisessä ristiriidassa sisämarkkinoiden ja unionin kilpailupolitiikan kanssa.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 3 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäilee, että mainittu kansallinen säännös saattaa olla yhteensopimaton unionin oikeuden ja erityisesti EUT-sopimuksen edellä mainittujen artiklojen kanssa. Kaikki erityisesti kansalaisuuteen perustuvat ajoneuvojen käytön rajoitukset johtavat väistämättä joidenkin unionin kansalaisten oikeuksien rajoituksiin Euroopan unionin alueella. Nyt esillä olevan kansallisen lainsäädännön säännösten mukaan henkilöt, jotka oleskelevat Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta, eivät saa käyttää toisessa unionin jäsenvaltiossa rekisteröityä autoa riippumatta siitä, kuka ajoneuvon omistaa. Tästä syystä henkilöiden, jotka aikovat oleskella Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta, on huomattavan vakavien seuraamusten välttämiseksi rekisteröitävä oma, jo toisessa valtiossa rekisteröity autonsa Italiassa tai vaihtoehtoisesti kuljetettava (vietävä) auto alkuperämaahan varsin monimutkaisen menettelyn kautta.
- 4 Auton siirtäminen Italian ajoneuvorekisteriin edellyttää rekisteröintikulujen ja monimutkaisen byrokraattisen menettelyn lisäksi sitä, että asianomainen henkilö katsastuttaa autonsa uudelleen Italiassa, maksaa Italian autoveron myös kuluvalta vuodelta, jolta vastaava vero on jo maksettu ulkomailla, ja ennen kaikkea hankittava uusi vakuutus italialaiselta vakuutusyhtiöltä.
- 5 Vientimenettely sen sijaan edellyttää rekisteröintitodistuksen ja rekisterikilpien luovuttamista toimivaltaiselle Italian viranomaiselle, joka myöntää väliaikaisen todistuksen ja väliaikaiset rekisterikilvet, joilla ajoneuvo voidaan viedä takaisin alkuperämaahan. Uudet rekisterikilvet on vakuutettava uudelleen ja rekisteröintitodistus ja alkuperäiset rekisterikilvet voidaan noutaa kotimaan toimivaltaiselta viranomaiselta varsin pitkän (noin kuuden kuukauden) odotusajan kuluttua. Väliaikainen asiakirja ja väliaikaiset rekisterikilvet eivät ole voimassa Italian rajojen ulkopuolella.
- 6 Tästä syystä nyt esillä oleva säännös saattaa yhtäältä syrjiä unionin kansalaisia välillisesti tai tosiasiallisesti heidän kansalaisuutensa perusteella ja toisaalta rajoittaa heidän oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

Syrjintä

- 7 Kansallinen säännös saattaa olla syrjivä, koska Italian kansalaisten (jotka jo asuvat Italiassa ja joiden auto on jo rekisteröity Italiassa) ei tarvitse maksaa ylimääräisiä kuluja eikä nähdä ylimääräistä vaivaa voidakseen oleskella tai jatkaa oleskelua Italiassa kauemmin kuin kuusikymmentä peräkkäistä vuorokautta.

- 8 Voidakseen oleskella Italiassa (ammatinharjoittamiseen, ansiotyöhön, opiskeluun tai matkailuun liittyvistä syistä) kauemmin kuin 60 vuorokautta muiden unionin kansalaisten on sen sijaan maksettava huomattavia kustannuksia ja käytävä läpi aikaavievä byrokraattinen menettely. Lisäksi Italian kansalaisilla, jotka haluavat oleskella kauemmin kuin kuusikymmentä vuorokautta toisessa unionin valtiossa, on oikeus käyttää kyseisessä valtiossa omia Italiassa rekisteröityjä autojaan, sillä missään muussa unionin valtiossa ei ole säädetty velvollisuudesta siirtää autoa kansalliseen ajoneuvorekisteriin yhtä lyhyen ajanjakson jälkeen. Näin syntyvässä tilanteessa asianomaiset henkilöt saattavat joutua eriarvoiseen asemaan.
- 9 Mikäli kaikki unionin valtiot säätäisivät vastaavia vastavuoroisia menettelyjä, syntyisi kestävä patti-tilanne jo senkin vuoksi, että unionin kansalainen voi asua vakituisesti myös useammassa kuin yhdessä unionin jäsenvaltiossa.

Vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjoamisen rajoittaminen

- 10 Toisaalta velvollisuus rekisteröidä auto Italiassa (erityisesti objektiivisesti hyvin lyhyen – kuudenkymmenen vuorokauden – oleskelun jälkeen), saattaa merkitä unionin kansalaisten EUT-sopimuksen edellä mainituissa artikloissa tarkoitettujen vapauksien rajoitusta (esimerkiksi kausityöntekijöiden osalta). Näiden työntekijöiden olisi rekisteröitävä autonsa Italiassa kahden kuukauden oleskelun jälkeen ja taas uudelleen kotimaahan palatessaan.
- 11 Sen lisäksi, että tällainen menettely on taloudellisesti raskas, se saattaa tosiasiallisesti estää tai ainakin rajoittaa työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella ja erityisesti Italiassa. Vastaavaa päättelyä voidaan soveltaa myös yli kuusikymmentä vuorokautta kestävään opiskeluun tai lomailuun liittyvään oleskeluun tai sellaisiin ammatinharjoittajiin tai yrityksiin, joiden Italiassa tekemä työ tai siellä tarjoama palvelu kestää mahdollisesti yli kuusikymmentä vuorokautta ja jotka aikovat sen jälkeen palata kotimaahansa.
- 12 Nyt esillä olevan Italian säännöksen vuoksi mainitut toimijat saattavat jopa luopua mainituista mahdollisuuksistaan ja siirtyä sellaisiin valtioihin, joissa vastaavia rajoituksia ei ole. Unionin oikeuden tulkinta on asian ratkaisun kannalta merkityksellinen, sillä mikäli tieliikennelain 93 §:n 1-bis momentin todetaan olevan SEUT 18 artiklassa tarkoitettulla tavalla syrjivä ja/tai rajoittavan välillisesti unionin kansalaisten SEUT 21, SEUT 26 SEUT 45, SEUT 49–SEUT 55 sekä SEUT 56–SEUT 62 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia ja vapauksia, määrätty sakkoseuraamus on kumottava.