

Zaak C-274/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

19 juni 2020

Verwijzende rechter:

Giudice di pace di Massa (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 juni 2020

Verzoekende partijen:

GN

WX

Verwerende partij:

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

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep strekkende tot nietigverklaring van de geldboete die is opgelegd aan een onderdaan van de Europese Unie die reeds meer dan 60 dagen in Italië woonplaats heeft omdat hij met een in een andere lidstaat geregistreerd voertuig aan het verkeer heeft deelgenomen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het verbod voor een persoon die reeds meer dan 60 dagen in Italië woonplaats heeft om in Italië aan het verkeer deel te nemen met een in een andere lidstaat geregistreerd voertuig (ongeacht wie de eigenaar daarvan is) zou kunnen worden aangemerkt als discriminatie op grond van nationaliteit. Daarnaast zou de verplichting om in een andere Europese staat geregistreerde voertuigen in Italië te registreren teneinde aldaar aan het verkeer te kunnen deelnemen, vooral na een

dermate kort verblijf, de uitoefening van de rechten bedoeld in de artikelen 18, 21, 26, artikel 45, lid 1, en de artikelen 49 tot en met 62 VWEU van bepaalde Europese onderdanen indirect doch aanzienlijk kunnen bemoeilijken of beperken.

Prejudiciële vragen

1. Moet het begrip „discriminatie op grond van nationaliteit” in artikel 18 VWEU aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verboden is regelgeving vast te stellen die voor onderdanen van andere lidstaten, ook indirect, verkapt en/of inhoudelijk, problemen kan opleveren?

2. Indien vraag 1) bevestigend wordt beantwoord, kan artikel 93, lid 1-bis van de codice della strada houdende het verbod voor eenieder die meer dan zestig dagen vaste woonplaats heeft in Italië om met buitenlandse kentekens (ongeacht op wiens naam zij zijn gesteld) aan het verkeer deel te nemen problemen opleveren voor onderdanen van andere lidstaten (bezitters van voertuigen met een buitenlands kenteken) en als gevolg daarvan worden geacht te discrimineren op grond van nationaliteit?

3. Moeten de begrippen:

a. „het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven” (artikel 21 VWEU);

b. „interne markt” die „een ruimte [omvat] zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen” (artikel 26 VWEU);

c. „[h]et verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij” (artikel 45 VWEU);

d. „beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat [zijn] verboden” (de artikelen 49 tot en met 55 VWEU);

e. „de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie [zijn] verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht” (de artikelen 56 tot en met 62 VWEU),

aldus worden uitgelegd dat nationale bepalingen die voor onderdanen van de Unie de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, het recht van vrij verkeer van werknemers binnen de Unie, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, ook slechts indirect, verkapt en/of inhoudelijk, kunnen beperken of bemoeilijken of anderszins kunnen beïnvloeden, eveneens verboden zijn?

4. Indien vraag 3 bevestigend wordt beantwoord, kan artikel 93, lid 1-bis, van de codice della strada houdende het verbod voor eenieder die meer dan zestig dagen vaste woonplaats heeft in Italië om met buitenlandse kentekens (ongeacht op wiens naam zij zijn gesteld) aan het verkeer deel te nemen, de uitoefening van recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, het recht van vrij verkeer van werknemers binnen de Unie, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting beperken, bemoeilijken of anderszins beïnvloeden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 18, 21, 26, artikel 45, lid 1, artikelen 49 tot en met 62 VWEU.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche) [wegenverkeerswet (wetsbesluit nr. 285 van 30 april 1992, zoals gewijzigd)]. Inzonderheid decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (voorlopig wetsbesluit nr. 113 van 4 oktober 2018), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 132 van 1 december 2018, waarbij onder andere de leden 1-bis, 1-ter en 7-bis van artikel 93 zijn ingevoegd.

Artikel 93, lid 1-bis:

„Onverminderd het bepaalde in lid 1-ter is het eenieder die meer dan zestig dagen vaste woonplaats heeft in Italië verboden om met een in het buitenland geregistreerd voertuig aan het verkeer deel te nemen.”

Artikel 93, lid 1-ter:

„In het geval dat een voertuig zonder chauffeur wordt geleaset of verhuurd door een in een andere lidstaat van de Europese Unie of land in de Europese Economische Ruimte opgerichte onderneming die in Italië geen nevenvestiging of andere feitelijke vestiging heeft, alsook in het geval dat een voertuig in bruikleen wordt gegeven aan een persoon die woonplaats heeft in Italië in verband met een arbeidsverhouding of een samenwerking met een in een andere lidstaat van de Europese Unie of land in de Europese Economische Ruimte gevestigde onderneming die in Italië geen nevenvestiging of andere feitelijke vestiging heeft, moet aan boord van het voertuig overeenkomstig de bepalingen van het communautair douanewetboek een door de tenaamgestelde ondertekend document met een vastgestelde datum worden bewaard waaruit de rechtsgrond en de duur van de beschikbaarheid van het voertuig blijken. Bij gebreke van dit document wordt het voertuig geacht aan de bestuurder daarvan ter beschikking te zijn gesteld.”

Artikel 93, lid 7-bis:

„Overtredingen van de bepalingen van lid 1-bis worden bestraft met een administratieve geldboete van ten minste 712 EUR tot ten hoogste 2 848 EUR. De verbalisant stuurt het kentekenbewijs naar het territoriaal bevoegde bureau voor het wegverkeer, beveelt dat het voertuig niet meer aan het verkeer mag deelnemen en dat het wordt weggesleept naar een opslagplaats die niet toegankelijk is voor het openbaar verkeer.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekers, GN en WX, zijn echtgenoten. GN heeft zijn vaste woonplaats in Italië, terwijl zijn vrouw WX in Slowakije woont en uitsluitend in dat land vaste woonplaats blijkt te hebben. Op een dag in 2019 waarop WX zich in Italië bevond, reden de echtgenoten samen in de auto van WX, die in Slowakije is geregistreerd, met GN aan het stuur, toen zij door de verkeerspolitie van Massa Carrara werden aangehouden. Aan verzoeker, alsook aan zijn vrouw, als eigenaar van het voertuig, werd een geldboete opgelegd en de auto werd in beslag genomen wegens inbreuk op artikel 93, lid 1-bis, van de codice della strada, omdat GN, die reeds meer dan 60 dagen in Italië woonde, een in het buitenland geregistreerde auto bestuurde. Bij op 27 februari 2019 ingediend beroepschrift dagvaardden GN en WX de Prefettura di Massa Carrara (prefectuur van Massa Carrara), waarbij zij vorderden dat de hoge geldboete die de verkeerspolitie op grond van artikel 93, lid 1-bis, van de codice della strada had opgelegd, nietig werd verklaard. Aangezien de verwijzende rechter twijfelde over de verenigbaarheid van de genoemde nationale regeling met het Unierecht, heeft hij de behandeling van de zaak opgeschort en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 2 Verzoekers hebben de verwijzende rechter verzocht om lid 1-bis van artikel 93 van de codice della strada buiten toepassing te laten omdat deze bepaling volgens hen klaarblijkelijk in strijd is met de artikelen 18, 21, 26, 45 en 49 tot en met 62 VWEU. Daarnaast stellen zij dat een dergelijke bepaling, die in strijd is met de logica van Europese integratie, binnen de Europese ruimte niet toelaatbaar zou moeten zijn. De lidstaten zouden geen regelgeving moeten vaststellen die beperkingen kunnen stellen aan het recht van Europese onderdanen zich in om het even welke lidstaat te verplaatsen met voertuigen die in om het even welke andere Europese staat zijn geregistreerd. Kentekens zouden eenvoudigweg Europees moeten zijn, niet alleen formeel maar ook inhoudelijk. Alleen dan kunnen de in het Unierecht verankerde vrijheden ten volle worden gewaarborgd. Bovendien zou een Europees onderdaan de mogelijkheid moeten hebben zijn voertuig in om het even welke andere lidstaat te laten keuren. Deze voertuigen zouden moeten kunnen worden verzekerd bij een willekeurige Europese verzekeringsmaatschappij, anders bestaat de vrije verzekeringsmarkt niet. Volgens de Italiaanse regering heeft deze bepaling tot doel te voorkomen dat voertuigen voor belastingdoeleinden fictief in het buitenland worden geregistreerd. Om deze

fictieve registratie in het buitenland te reguleren, dat wil zeggen om te bepalen in welk land goederen en inkomsten worden belast, bestaan er tussen alle Europese landen evenwel specifieke verdragen ter voorkoming van dubbele belasting, op basis van het OESO-modelverdrag. Artikel 93, lid 1-bis heeft dus in werkelijkheid tot gevolg dat nationale verzekeringsmaatschappijen worden beschermd. Dit verholde protectionisme is duidelijk in strijd met de interne markt en met het mededingingsbeleid van de EU.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 3 De verwijzende rechter zet vraagtekens bij de verenigbaarheid van de vermelde nationale regeling met het Unierecht en inzonderheid met de bovengenoemde artikelen van het VWEU. Elke beperking aan het gebruik van een voertuig, met name op grond van de nationaliteit daarvan, heeft onvermijdelijk tot gevolg dat binnen de Europese ruimte rechten van bepaalde Europese onderdanen worden beperkt. Volgens de betrokken nationale bepaling is het personen die meer dan zestig dagen hun vaste woonplaats in Italië hebben verboden om een voertuig te gebruiken dat in een andere lidstaat van de Europese Unie is geregistreerd, ongeacht wie de eigenaar daarvan is. Om deze reden moeten personen die voornemens zijn meer dan zestig dagen in Italië te verblijven, om te voorkomen dat zij de daarop gestelde hoge boetes moeten betalen, hun reeds in het buitenland geregistreerde voertuig in Italië registreren of het voertuig middels een bijzonder gecompliceerde procedure naar het land van oorsprong verplaatsen (exporteren).
- 4 De registratie van het voertuig in Italië houdt in dat de betrokkene niet alleen de kosten voor de registratie moet betalen en een gecompliceerde bureaucratische procedure moet volgen, maar het voertuig in Italië ook opnieuw moet laten keuren, in Italië de motorrijtuigenbelasting moet betalen (ook voor het lopende jaar waarvoor de overeenkomstige belasting in het buitenland reeds is betaald) en bovenal een nieuwe verzekeringsovereenkomst moet sluiten met een Italiaanse verzekeringsmaatschappij.
- 5 De uitvoerprocedure houdt daarentegen in dat het kentekenbewijs en de kentekenplaten worden overhandigd aan de bevoegde Italiaanse autoriteit, die een voorlopig document en voorlopige kentekens afgeeft waarmee het voertuig naar het land van oorsprong kan worden vervoerd. De nieuwe kentekens moeten noodzakelijkerwijs opnieuw worden verzekerd, terwijl het kentekenbewijs en de oorspronkelijke kentekens na een zeer lange wachttijd (ongeveer 6 maanden) bij de bevoegde autoriteit in het land van oorsprong kunnen worden afgehaald. Het voorlopige document en de voorlopige kentekens zijn buiten de Italiaanse grenzen niet geldig.
- 6 Om deze reden zou de betrokken regeling, indirect dan wel inhoudelijk, Europese onderdanen op grond van hun nationaliteit kunnen discrimineren, en daarnaast hun recht op vrijheid van verkeer en verblijf, het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging en dienstverrichting kunnen beperken.

Discriminatie

- 7 De nationale regeling zou discriminatie kunnen opleveren, aangezien Italianen (die, omdat zij al in Italië wonen, reeds een in Italië geregistreerd voertuig hebben) geen extra kosten hoeven te maken en/of geen verdere ongemakken hoeven te ondergaan om in Italië te verblijven of hun verblijf langer dan zestig opeenvolgende dagen voort te zetten.
- 8 Andere Europese onderdanen moeten daarentegen, om meer dan zestig dagen in Italië te verblijven (om zakelijke redenen, voor werk, studie of toerisme), aanzienlijke kosten maken en lange bureaucratische procedures volgen. Bovendien hebben Italianen die meer dan zestig dagen in een ander Europees land willen verblijven het recht om in dat Europese land het eigen, in Italië geregistreerde voertuig te gebruiken, aangezien in geen enkele andere Europese staat de verplichting bestaat dat voertuigen na een zo korte periode in het nationale register moeten worden ingeschreven. Daardoor zou een situatie van ongelijkheid kunnen ontstaan.
- 9 Indien alle Europese landen wederzijds vergelijkbare maatregelen zouden nemen, zou bovendien een impasse ontstaan die tot een onhoudbare situatie leidt, ook gelet op het feit dat een Europese onderdaan woonplaats kan hebben in meer dan één Europese staat.

Beperking van het recht van vrij verkeer en verblijf, vrij verkeer van werknemers, vrije vestiging en vrije dienstverrichting binnen de Europese ruimte

- 10 Daarnaast zou de verplichting het eigen voertuig in Italië te registreren (en vooral na een objectief kort verblijf in Italië: 60 dagen) Europese onderdanen (bijvoorbeeld seizoenarbeiders) kunnen beperken bij de uitoefening van de in de bovenvermelde artikelen van het VWEU vastgestelde vrijheden. Deze arbeiders zouden hun voertuig na twee maanden in Italië moeten registreren en vervolgens, bij terugkeer naar hun land van oorsprong, opnieuw moeten registreren.
- 11 Deze procedure is niet alleen duur, maar zou daadwerkelijk het recht van vrij verkeer van werknemers binnen de Europese ruimte, en inzonderheid in Italië, kunnen belemmeren, althans beperken. Dezelfde redenering geldt ten aanzien van een verblijf wegens studie of vakantie gedurende meer dan 60 opeenvolgende dagen, en de situatie van beroepsbeoefenaars of ondernemingen die in Italië werkzaamheden of diensten moeten verrichten die meer dan 60 dagen duren, en vervolgens naar hun land van oorsprong willen terugkeren.
- 12 De betrokken Italiaanse regeling zou er daadwerkelijk toe kunnen leiden dat deze personen van deze mogelijkheden afzien en zich richten op andere landen die dergelijke beperkingen niet hebben. De uitlegging van het Unierecht op dit punt is van belang voor de beslissing, aangezien de litigieuze geldboete nietig moet worden verklaard indien lid 1-bis van artikel 93 van de codice della strada

discriminerend blijkt te zijn in de zin van artikel 18 VWEU en/of indirect de in de artikelen 21, 26, 45, 49 tot en met 55 en 56 tot en met 62 VWEU bedoelde rechten en vrijheden van Europese onderdanen beperkt.

WERKDOCUMENT