

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. februar 2009*

I sag C-110/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 4. marts 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Recchia og F. Amato, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: italiensk.

KOMMISSIONEN MOD ITALIEN
DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og T. von Danwitz samt dommerne A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus (refererende dommer), A. Arabadjiev og C. Toader,

generaladvokat: P. Léger, herefter Y. Bot,
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett, herefter ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. oktober 2006,

på grundlag af kendelsen om genoptagelsen af den mundtlige forhandling af 7. marts 2007 og efter retsmødet den 22. maj 2007,

på grundlag af de mundtlige og skriftlige indlæg indgivet af:

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Recchia og F. Amato, som befuldmægtigede

- Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli

- Den Tjekkiske Republik ved T. Boček, som befuldmægtiget

- Kongeriget Danmark ved J. Bering Liisberg, som befuldmægtiget

- Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma, som befuldmægtiget

- Den Helleniske Republik ved N. Dafniou, som befuldmægtiget

- Den Franske Republik ved G. de Bergues og R. Loosli, som befuldmægtigede

- Republikken Cypern ved K. Lykourgos og A. Pantazi-Lamprou, som befuldmægtigede

- Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og C. ten Dam, som befuldmægtigede

- Kongeriget Sverige ved A. Kruse, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juli 2008,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Under sagen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den italienske Republik, ved at forbyde knallerter, motorcykler, trehjulede motorcykler og quadricykler (motorkøretøjer, herefter »motorcykler«) at trække en påhængsvogn, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- ² Rådets direktiv 92/61/EØF af 30. juni 1992 om standardtypegodkendelse af to- og trehjulede motordrevne køretøjer (EFT L 225, s. 72) fastsatte ensartede definitioner

samt proceduren for fællesskabsretlig standardtypegodkendelse af visse typer køretøjer omfattet af dette direktiv. Dets artikel 1, stk. 1 og 2, er affattet som følger:

»1. Dette direktiv omhandler alle to- og trehjulede motordrevne køretøjer, også med tvillinghjul, som er beregnet til brug på vej, samt komponenter og separate tekniske enheder hertil.

[...]

2. De i stk. 1 nævnte køretøjer inddeles i:

- knallerter, dvs. to- eller trehjulede køretøjer med en motor med et slagvolumen på ikke over 50 cm^3 , hvis der er tale om intern forbrænding, og med en konstruktivt bestemt maksimal hastighed på 45 km/t

- trehjulede motorcykler, dvs. køretøjer med tre symmetrisk anbragte hjul med en motor med et slagvolumen på over 50 cm^3 , såfremt der er tale om intern

forbrænding, og/eller med en konstruktivt bestemt maksimal hastighed på over 45 km/t

- trehjulede motorcykler, dvs. køretøjer med tre symmetrisk anbragte hjul med en motor med et slagvolumen på over 50 cm³, såfremt der er tale om intern forbrænding, og/eller med en konstruktivt bestemt maksimal hastighed på over 45 km/t.«

3 Det fremgår af artikel 1, stk. 3, at direktiv 92/61 ligeledes fandt anvendelse på motordrevne køretøjer med fire hjul, dvs. »quadricykler«, der som følge af deres tekniske kendetegn blev betragtet som både knallerter og trehjulede motorcykler.

4 Rådets direktiv 93/93/EØF af 29. oktober 1993 om masse og dimensioner for to- og trehjulede motordrevne køretøjer (EFT L 311, s. 76), der skal harmonisere de ufravigelige tekniske forskrifter for at kunne iværksætte standardtypegodkendelse i direktiv 92/61, udtaler i sjette betragtning, at

»bestemmelserne i dette direktiv [ikke] må [...] bevirke, at medlemsstater, der ikke tillader, at tohjulede motordrevne køretøjer trækker en påhængsvogn, forpligtes til at ændre deres lovgivning«.

- 5 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/24/EF af 17. juni 1997 om dele af og kendetegn ved to- og trehjulede motordrevne køretøjer (EFT L 226, s. 1) har endvidere til formål at harmonisere visse tekniske krav til de nævnte køretøjer, hvoriblandt fremgår tilkoblings- og fastspændingsanordninger. 12. betragtning til dette direktiv præciserer, at

»[...] forskrifterne i dette direktiv [ikke] kan [...] medføre, at medlemsstater, der på deres område ikke tillader, at to- og trehjulede motordrevne køretøjer trækker en påhængsvogn, forpligtes til at ændre deres lovgivning«.

De nationale bestemmelser

- 6 I Italien definerer artikel 53 i lovdekret nr. 285 af 30. april 1992 (det almindelige tillæg til GURI nr. 114 af 18.5.1992, herefter »færdselsloven«) motorcykler som to-, tre- eller firhjulede motordrevne køretøjer. Kun sidstnævnte firhjulede køretøjer kan kaldes »motordrevne quadricykler«.
- 7 Automobiler (»autoveicoli«) er i henhold til færdselslovens artikel 54 motordrevne køretøjer med mindst fire hjul med undtagelse af de i samme lovs artikel 53 definerede køretøjer.
- 8 I henhold til færdselslovens artikel 56 er det kun tilladt at trække en påhængsvogn efter automobiler, trolleybusser (eldrevne køretøjer, som ikke kører på skinner, og som får

strøm fra en køreledning) og traktorer (trehjulede motorkøretøjer, der skal trække sættevogne).

Den administrative procedure

- 9 Efter en klage fra en borger mod Den Italienske Republik og efter en uformel undersøgelse i Kommissionen, tilsendte institutionen den 3. april 2003 denne medlemsstat en åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at forbuddet mod at lade motorcykler trække en påhængsvogn udgjorde en tilsidesættelse af artikel 28 EF.
- 10 Ved skrivelse af 13. juni 2003 forpligtede Den Italienske Republik sig til at foretage de nødvendige ændringer af de nationale bestemmelser og at fjerne den hindring for indførsel, som var blevet påberåbt i nævnte åbningsskrivelse.
- 11 Da Kommissionen ikke modtog yderligere underretning om vedtagelsen af de nævnte ændringer, fremsatte den den 19. december 2003 over for Den Italienske Republik en begrundet udtalelse, hvori denne opfordredes til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen.

- 12 Da den nævnte begrundede udtalelse forblev ubesvaret, besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 13 Ved beslutning af 11. juli 2006 henviste Domstolen sagen til Tredje Afdeling. Eftersom ingen af parterne anmodede om at afgive mundtlig forklaring, besluttede Domstolen at pådømme sagen uden mundtlig forhandling. Generaladvokat Léger fremsatte forslag til afgørelse i retsmødet den 5. oktober 2005, hvorefter den mundtlige forhandling blev afsluttet.
- 14 I henhold til procesreglementets artikel 44, stk. 4, besluttede Tredje Afdeling den 9. november 2006 at tilbagesende sagen til Domstolen med henblik på, at den tildeltes et dommerkollegium med et større antal dommere.
- 15 Domstolens besluttede ved kendelse af 7. marts 2007 at genåbne den mundtlige forhandling og afholde et retsmøde. Sagens parter og, i henhold til artikel 24, stk. 2, i statuten for Domstolen, de andre medlemsstater end Den Italienske Republik blev opfordret til at besvare spørgsmålet om, i hvilket omfang og under hvilke betingelser de nationale bestemmelser, som ikke vedrører en vares kendetegn, men dens anvendelse, og som gælder uden forskel for nationale varer og indførte varer, skal betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til artikel 28 EF.

Om søgsmålet

Bemærkninger indgivet vedrørende Domstolens spørgsmål

- 16 Sagens parter samt Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Republikken Cypern, Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Sverige har indgivet skriftlige eller mundtlige bemærkninger til Domstolen vedrørende nævnte spørgsmål.
- 17 Det er Kommissionens opfattelse, at man kan identificere to kategorier lovgivninger vedrørende anvendelsen af en vare, nemlig dels lovgivninger, der underordner anvendelsen af varen overholdelsen af visse betingelser, der er særlige herfor, eller som begrænser denne anvendelse i rum eller tid, dels lovgivninger, der fastsætter absolutte eller næsten absolutte forbud for anvendelsen af denne vare.
- 18 Kommissionen har foreslået, at man på den første lovgivningskategori anvender de kriterier, der er fremsat i præmis 5 i dommen af 11. juli 1974, Dassonville (sag 8/74, Sml. s. 837), og foretager en analyse sag for sag. Hvad angår den anden lovgivningskategori udgør den, eftersom den indfører et absolut forbud mod anvendelsen af en bestemt vare eller et forbud, der kun tillader en marginal og undtagelsesvis anvendelse af denne, pr. definition foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til artikel 28 EF. Kommissionen finder, at det hverken er nyttigt eller nødvendigt at udvide de kriterier, der er opregnet i præmis 16 og 17 i dommen af 24. september 1993, Keck og Mithouard (forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097), til reglerne for anvendelse af en vare og således skabe en yderligere kategori af foranstaltninger, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 28 EF.

- 19 Den Italienske Republik har gjort gældende, at en regel om anvendelse udelukkende er omfattet af artikel 28 EF, hvis den forbyder enhver anvendelse af en vare eller én anvendelse, hvor der er tale om en vare med én anvendelse. Hvis der derimod er en skønsmargen for denne vares anvendelsesmuligheder, er situationen ikke længere omfattet af artikel 28 EF.
- 20 Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at det ikke er hensigtsmæssigt at foretage strenge sondringer mellem forskellige slags foranstaltninger og anvende forskellige retlige kriterier afhængig af disses art, eftersom indførelsen af en ny slags foranstaltning uundgåeligt vil medføre vanskeligheder for dens afgrænsning.
- 21 Denne medlemsstat har ligesom Kommissionen bemærket, at kriterierne indført ved Keck og Mithouard-dommen for regler for salg af varer ikke kan udvides til bestemmelser vedrørende anvendelsen af disse som følge af, at det ikke har været uden vanskeligheder at anvende dem i Domstolens praksis, ligesom de ikke har været virkeligt nødvendige. De bestemmelser, der er blevet fundet gældende for reglerne for salg, kunne nemlig forsvares af de nationale myndigheder selv uden de ved den nævnte dom fastsatte kriterier.
- 22 Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Republikken Cypern og Kongeriget Sverige har derimod fundet, at kriterierne ifølge den retspraksis, der indledtes med Keck og Mithouard-dommen, finder analog anvendelse på en national bestemmelse, som begrænser eller forbyder visse anvendelsesregler for en vare. De har således foreslået at antage, at en national bestemmelse ikke er omfattet af artikel 28 EF, for så vidt som bestemmelsen ikke er forbundet til varen, finder anvendelse på alle berørte erhvervsdrivende, der udøver deres virksomhed på det nationale område, samt påvirker de indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater på samme retlige og faktiske måde.

- 23 De samme medlemsstater har derimod bemærket, at en undtagelse til disse kriterier er nødvendig, såfremt det godtgøres, at de restriktive nationale bestemmelser simpelthen forbyder anvendelsen af en bestemt vare eller kun tillader en marginal anvendelse af denne, hvorved dens adgang til markedet begrænses.
- 24 Efter Kongeriget Danmarks opfattelse er det vigtigt at slå fast, at ikke alle nationale regler, som begrænser en borgers eller en virksomheds handlinger i forhold til en bestemt vare, er forbudte. Hvad angår kriteriet, hvorefter en national regel ikke må hindre en vares adgang til markedet, finder denne medlemsstat det vanskeligt at afgøre, hvornår en begrænsning i anvendelsen af en vare kan anses for så indskrænkende, at den hindrer markedsadgang. Kongeriget Danmark er af den opfattelse, at det tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om den, der anfægter en sådan regel, har godtgjort, at adgangen til markedet er blevet begrænset ved dens anvendelse heraf.
- 25 Forbundsrepublikken Tyskland finder, at reglerne for anvendelsen af en vare og reglerne om salg udgør to sider af samme sag i den forstand, at en del af disse anvendelsesregler kan anses for regler for salg og omvendt. Ifølge denne medlemsstat bør de principper, der blev udledt i Keck og Mithouard-dommen, finde tilsvarende anvendelse på lovgivningerne om reglerne for en vares anvendelse, for så vidt som disse lovgivninger ikke medfører forskelsbehandling, sikrer lige muligheder i forbindelse med konkurrence mellem varer fremstillet i medlemsstater, der har indført disse regler, og varer fra andre medlemsstater, og ikke fuldstændigt eller næsten hindrer disse varers adgang til markedet i den nævnte medlemsstat.
- 26 Den Helleniske Republik mener, at anvendelsen af en vare ikke i sig selv og alene kan hindre samhandelen. Såfremt denne anvendelse alligevel udgør et relevant forhold med forbindelse til markedsføringen af varen, hvilket skal undersøges sag for sag, hører hindringen for dens anvendelse under anvendelsesområdet for artikel 28 EF.

- 27 Ifølge Den Franske Republik kan de nationale bestemmelser om den nærmere anvendelse af en vare og bestemmelserne om former for salg heraf sammenlignes hvad angår intensiteten af deres påvirkning af samhandelen, i Fællesskabet, for så vidt som disse bestemmelser principielt kun udøver deres virkning efter indførslen af varen og ved forbrugerens mellemkomst. De samme kriterier bør således finde anvendelse på disse to typer bestemmelser.
- 28 Republikken Cypren har — selv om den deler de andre medlemsstaters forbehold vedrørende indførelsen af et nyt, i det væsentligste økonomisk kriterium — gjort gældende, at såfremt retspraksis ifølge Keck og Mithouard-dommen ikke udvides til foranstaltninger, der fastsætter regler for anvendelsen af en vare, kan enhver regel om anvendelse sidestilles med et forbud ifølge reglen i Dassonville-dommen. Denne medlemsstat finder, at Domstolens analyse bør koncentreres om spørgsmålet, hvorvidt den pågældende foranstaltning fuldstændigt eller delvist kan forbyde en vares adgang til det indenlandske marked.
- 29 Kongeriget Sverige finder alene, at en national foranstaltning, der forbyder en måde, hvorpå en vare kan anvendes, kan være omfattet af artikel 28 EF, såfremt foranstaltningen udformes således, at den i praksis hindrer denne vares markedsadgang.
- 30 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at den første undersøgelse af nationale foranstaltninger skal foretages under hensyn til spørgsmålet, om disses virkninger på de frie varebevægelser ikke er for tilfældige og for indirekte. Spørgsmålet er med andre ord, om der er årsagsforbindelse mellem disse foranstaltninger og virkningen på samhandelen i Fællesskabet. Et stort antal regler vedrørende anvendelsen af en vare kunne være begunstiget af dette første kriterium, som udgør et filter, der ville placere dem uden for rækkevidden af artikel 28 EF.

- 31 Hvad angår udvidelsen af den retspraksis, der blev indledt med Keck og Mithouard-dommen, til reglerne for anvendelsen af en vare, har den nævnte medlemsstat fremlagt argumenter for og imod en sådan udvidelse. Ifølge argumenterne for udvidelsen ville nævnte tilgang først og fremmest give mulighed for, at en samling regler om beskyttelse af ikke-økonomiske interesser ikke omfattes af artikel 28 EF. Endvidere ville en sådan tilgang følge Domstolens tidligere praksis give nationale domstole mulighed for at foretage en rimelig abstrakt anvendelse, hvilket ville øge retssikkerheden og tilgodese sammenhængen i retspraksis. Endelig ville udvidelsen imødegå misbrug af undtagelsen ifølge praksis indledt med Keck og Mithouard-dommen i tilfælde af regler, der medfører et forbud mod anvendelsen af en vare eller kun tilladelse til en marginal anvendelse heraf.
- 32 Hvad angår argumenterne mod udvidelsen af den nævnte retspraksis til reglerne for anvendelsen af en vare mener denne medlemsstat for det første, at det er vanskeligt klart at afgrænse kategorien af regler for anvendelse af en vare. Den mener videre, at en ny kategori undtagelser kan forvirre de nationale domstole, eftersom forskellige kriterier finder anvendelse alt efter, under hvilken kategori en given bestemmelse hører. Endelig gør Kongeriget Nederlandene gældende, at der fortsat findes undtagelser blandt reglerne for anvendelse af en vare, nemlig tilfælde, hvor en foranstaltning opfylder undtagelseskriterierne, selv om det har alvorlig indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

Indledende bemærkninger

- 33 Der skal henvises til fast retspraksis, hvorefter enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, skal anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 28 EF (jf. bl.a. Dassonville-dommen, præmis 5).

- 34 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at artikel 28 EF afspejler forpligtelsen til at overholde princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om gensidig anerkendelse af varer, der er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, samt princippet om at sikre fællesskabsvarer fri adgang til de nationale markeder (jf. i denne retning dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 26, og af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon-dom«, Sml. s. 649, præmis 6, 14 og 15, samt Keck og Mithouard-dommen, præmis 16 og 17).
- 35 Der foreligger således foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i forbindelse med hindringer for de frie varebevægelser, der, i mangel af en harmonisering af de nationale lovgivninger, følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde, uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer (jf. i denne retning Cassis de Dijon-dommen, præmis 6, 14 og 15, samt dom af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 8, og af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 67).
- 36 Derimod kan nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg — og som dels finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, dels, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde — ikke direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt hindre samhandelen mellem medlemsstaterne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i praksis ifølge Dassonville-dommen. Når disse betingelser er opfyldt, kan en anvendelse af sådanne bestemmelser på salg af varer fra en anden medlemsstat, som opfylder de af denne stat fastsatte regler, således ikke antages at forhindre, at varerne får adgang til markedet, eller medføre større ulemper i denne henseende end for indenlandsk fremstillede varer (jf. Keck og Mithouard-dommen, præmis 16 og 17).
- 37 Følgelig skal en medlemsstats foranstaltninger, der tilsigter eller bevirker, at varer fra en anden medlemsstat behandles mindre gunstigt, ligesom foranstaltningerne omtalt i denne doms præmis 35 anses for kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til

artikel 28 EF. Enhver anden foranstaltning, der hindrer varer med oprindelse i en anden medlemsstat adgang til markedet i en medlemsstat, er ligeledes omfattet af samme begreb.

Det påtalte traktatbrud

- 38 Kommissionens klagepunkter angående færdselslovens artikel 56 skal undersøges i lyset af de principper, der fremgår af denne doms præmis 33-37.

Parternes argumenter

- 39 Kommissionen har til støtte for sagen gjort gældende, at forbuddet i færdselslovens artikel 56 medfører en hindring for anvendelsen af påhængsvogne, der er lovligt fremstillet og markedsført i medlemsstater uden et sådant forbud, samt at det hindrer indførslen og salget af disse i Italien.
- 40 Efter Kommissionens opfattelse udgør det nævnte forbud følgelig en hindring for indførslen i henhold til artikel 28 EF, og det kan kun anses for foreneligt med EF-traktaten, såfremt det er berettiget i henhold til artikel 30 EF eller af tvingende almene hensyn. Den Italienske Republik har imidlertid ikke påberåbt sig en berettigelse eller et

tvingende alment hensyn under den administrative procedure. Den har derimod anerkendt, at forbuddet og indførselshindringen afledt heraf findes, og har forpligtet sig til at fjerne det.

41 Den Italienske Republik har for så vidt angår den påståede indførselshindring gjort gældende, at den foreholdte ulovlighed vedrører forbuddet mod, at motorcykler indregistreret i Italien trækker en påhængsvogn, men ikke, at et sådant køretøj eller en påhængsvogn, der er fremstillet i en anden medlemsstat og skal markedsføres i Italien, nægtes indregistrering. Ifølge Den Italienske Republik har Kommissionen sammenblandet de retlige betingelser for, at et køretøj, der er udtrykkeligt anerkendt i en anden medlemsstat eller et tredjeland, må køre i Italien, med markedsføringen af samme køretøj i Italien.

42 Medlemsstaten har gjort gældende, at Kommissionens konklusion er støttet på en urigtig forudsætning. Færdselslovens artikel 56 er en regel med udøvelse af beføjelser til undtagelser, som medlemsstaterne udtrykkeligt er indrømmet i sjette betragtning til direktiv 93/93. Før der sker en harmonisering af såvel de tekniske forskrifter vedrørende godkendelse af påhængsvogne som lovgivningen vedrørende indregistrering og kørsel med disse på fællesskabsplan, hører den gensidige anerkendelse af disse påhængsvogne under medlemsstaternes skønsbeføjelser.

43 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at betragtninger til direktiver ikke er forpligtende, og at sjette betragtning til direktiv 93/93 hverken tilsigter formål eller bevirker, at nationale bestemmelser som færdselslovens artikel 56 erklæres forenelige med fællesskabsretten. Denne betragtning fastsætter anvendelsesområdet for direktiv 93/93, idet lovgivning vedrørende påhængsvogne til tohjulede køretøjer udelukkes herfra, uden at det er anført, om et eventuelt forbud er foreneligt med traktatens bestemmelser. Kommissionen har ligeledes henvist til princippet om traktatbestemmelsernes forrang for afledte bestemmelser, hvilket Domstolen har anerkendt gentagne gange.

- 44 Kommissionen har bemærket, at det forhold, at der ikke foreligger harmoniserede bestemmelser, på ingen måde kan berettige en tilsidesættelse af en traktatsikret grundlæggende frihed.
- 45 Den Italienske Republik har i duplikken gjort gældende, at motorcykler og påhængsvogne, der kan anvendes hver for sig, på grund af disse varers anvendelsesmuligheder ikke kan anses for genstand for kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til artikel 28 EF.
- 46 Endvidere påvirker det omtvistede forbud kun varen i sig selv uafhængig af, hvor den er fremstillet, og producentens nationalitet, ligesom forbuddet dermed hverken udgør et middel til at beskytte italienske varer eller diskriminerende lovgivning i forhold til varer fremstillet i andre medlemsstater. I Italien kan motorcykler ikke godkendes til at trække en påhængsvogn, og påhængsvogne kan ikke godkendes til at trækkes af motorcykler. Eftersom forbuddet mod at anvende disse køretøjer og påhængsvogne sammen medfører, at italienske virksomheder hverken har en interesse i at fremstille motorcykler forsynet med udstyr til at trække en påhængsvogn eller påhængsvogne, der udelukkende kan trækkes af sådanne køretøjer, medfører det omhandlede forbud, at varer med disse kendetegn udelukkes fra det italienske marked.
- 47 Den Italienske Republik har påberåbt sig konventionen om vejtrafik, indgået i Wien den 8. november 1968, som i sit bilag I, punkt 3, litra a), bestemmer, at »de kontraherende parter kan forbyde international kørsel på deres område med følgende køretøjer for så vidt deres nationale lovgivning forbyder kørsel med disse: [...] motorcykler med påhængsvogne«. Den Italienske Republik præciserer imidlertid, at den ikke har benyttet sig af denne mulighed, og at motorcykler indregistreret i andre medlemsstater må trække en påhængsvogn i Italien, eftersom de anses for at være i international kørsel i henhold til nævnte konvention.

48 Den Italienske Republik har ligeledes lagt vægt på 12. betragtning til direktiv 97/24, som i det væsentlige har samme indhold som sjette betragtning til direktiv 93/93. Den Italienske Republik fremhæver, at det forbehold, medlemsstaterne er indrømmet i disse betragtninger, svarer til den omstændighed, at køretøjernes tekniske kendetegn som følge af de nationale områders forskellige højdeforskelle er vigtige i betragtning af trafiksikkerheden. Det er denne medlemsstats opfattelse, at de krævede sikkerhedsbetingelser for færdsel mangler, eftersom der ikke findes godkendelsesregler for disse to varer anvendt sammen (trækkende køretøj og påhængsvogn).

Domstolens bemærkninger

49 For at vurdere, om Kommissionens klagepunkt er berettiget, skal det præciseres, at færdselslovens artikel 56, selv om den indeholder et forbud mod i Italien at anvende en motorcykel og en påhængsvogn sammen, navnlig skal undersøges i betragtning af, at den kan udgøre en restriktion for påhængsvognes frie bevægelighed. Det er vel ikke bestridt, at motorcykler let kan anvendes uden påhængsvogn, men forholdet er ikke desto mindre det, at påhængsvognen kun er anvendelig i begrænset omfang uden et motordrevet køretøj, der kan trække den.

50 Det står fast, at den færdselslovens artikel 56 finder anvendelse uden forskel uanset påhængsvognens oprindelse.

51 Kommissionen har ikke præciseret, om søgsmålet udelukkende vedrører påhængsvogne, der er særligt fremstillet til motorcykler, eller om det ligeledes vedrører enhver anden slags påhængsvogn. Det påståede traktatbrud skal følgelig vurderes under sontring mellem disse to slags påhængsvogne.

- 52 Hvad for det første angår påhængsvogne, som ikke er særligt fremstillet til motorcykler, men som ligeledes kan spændes på biler eller andre køretøjer, skal det fastslås, at Kommissionen ikke har godtgjort, at færdselslovens artikel 56 hindrer denne slags påhængsvognes adgang til markedet.
- 53 Den Italienske Republik må således frifindes, for så vidt som Kommissionens søgsmål vedrører påhængsvogne, der ikke er særligt fremstillet til at spændes på motorcykler, og som er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater end Den Italienske Republik.
- 54 For det andet står tilbage at undersøge det traktatbrud, Kommissionen har påstået foreligger, i forhold til påhængsvogne, som er særligt fremstillet til at spændes på motorcykler, og som er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater end Den Italienske Republik.
- 55 Kommissionen har i sit svar på det af Domstolen fremsatte skriftlige spørgsmål, uden at blive modsagt af Den Italienske Republik, gjort gældende, at anvendelsesmulighederne for påhængsvogne, der er særligt fremstillet til motorcykler, er marginale til anden anvendelse end motorcykler. Det er Kommissionens opfattelse, at selv om det ikke kan udelukkes, at påhængsvognene i visse tilfælde kan spændes på andre køretøjer, navnlig biler, er en sådan anvendelse ikke passende og i hvert fald ubetydelig, nærmest hypotetisk.
- 56 Det skal i den forbindelse fastslås, at forbud mod anvendelse af en vare i en medlemsstat har betydelig indflydelse på forbrugernes adfærd, som for sit vedkommende påvirker varens adgang til markedet i denne medlemsstat.

- 57 Forbrugerne har nemlig, når de ved, at det er forbudt at anvende deres motorcykel med en påhængsvogn, der er særligt fremstillet til denne, praktisk talt ingen interesse i at købe en sådan påhængsvogn (jf. i lighed hermed, hvad angår forbuddet mod at fastsætte farvet film på bilers forrude, dom af 10.4.2008, sag C-265/06, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 2245, præmis 33). Således hindrer færdselslovens artikel 56, at der på det pågældende marked kan være efterspørgsel på sådanne påhængsvogne, hvorved indførslen af disse hindres.
- 58 Det følger heraf, at forbuddet i færdselslovens artikel 56 udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til artikel 28 EF, for så vidt som det medfører, at påhængsvogne, som er særligt fremstillet til motorcykler, og som er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater end Den Italienske Republik, hindres adgang til det italienske marked. Forbuddet kan imidlertid være berettiget af objektive grunde.
- 59 Et sådant forbud kan være berettiget af en af årsagerne af almen interesse opregnet i artikel 30 EF eller af tvingende hensyn (jf. navnlig dom af 19.6.2003, sag C-420/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6445, præmis 29, og af 5.2.2004, sag C-270/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1559, præmis 21). Den nationale foranstaltning skal i begge tilfælde være egnet til at sikre det forfulgte formål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet (dom af 15.3.2007, sag C-54/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 2473, præmis 38, og af 20.9.2007, sag C-297/05, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 7467, præmis 75).
- 60 I denne sag vedrører den af Den Italienske Republik påberåbte berettigelse, at det er nødvendigt at varetage trafikikkerheden, hvilket ifølge retspraksis udgør et tvingende alment hensyn, der kan berettige en hindring for de frie varebevægelser (jf. navnlig dom af 5.10.1994, sag C-55/93, van Schaik, Sml. I, s. 4837, præmis 19, og af 12.10.2000, sag C-314/98, Snellers, Sml. I, s. 8633, præmis 55, dommen i sagen Kommissionen mod

Finland, præmis 40, i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 77, og i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 38, samt dom af 5.6.2008, sag C-170/07, Kommissionen mod Polen, præmis 49).

- 61 Når der ikke på fællesskabsplan foreligger regler om fuldstændig harmonisering, tilkommer det medlemsstaterne at bestemme, på hvilket niveau de vil varetage trafiksikkerheden på deres område, hvorved de skal tage hensyn til kravene i forbindelse med de frie varebevægelser inden for Det Europæiske Fællesskab (jf. i denne retning dom af 27.3.1984, sag 50/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1633, præmis 12, og i lighed hermed dom af 13.7.1994, sag C-131/93, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3303, præmis 16).
- 62 Ligeledes ifølge fast retspraksis påhviler det de kompetente nationale myndigheder at godtgøre, at deres lovgivning er i overensstemmelse med de i denne doms præmis 59 påpegede kriterier (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 76, og i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 39, samt dom af 24.4.2008, sag C-286/07, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 37).
- 63 Hvad angår det i færdselslovens artikel 56 indeholdte forbuds formålstjenlige karakter har Den Italienske Republik gjort gældende, at den indførte foranstaltningen, fordi der hverken på fællesskabsplan eller på nationalt plan findes godkendelsesregler, der giver mulighed for at sikre, at anvendelsen af en motorcykel med påhængsvogn ikke er farlig. Færdsel med en ikke godkendt kombination af motorcykel og påhængsvogn kan, når der ikke foreligger et sådant forbud, være farlig for både føreren af dette køretøj og for andre køretøjer under færdsel, eftersom det vil påvirke kombinationens stabilitet og dens bremsemuligheder.

- 64 Det skal i den forbindelse fastslås, at nævnte forbud er egnet til at nå formålet med at varetage trafikikkerheden.
- 65 Der skal hvad dernæst angår vurderingen af, om nævnte forbud er nødvendigt, tages hensyn til den omstændighed, at medlemsstaten i henhold til den i denne doms præmis 61 nævnte retspraksis inden for trafikikkerhedsområdet kan fastsætte det niveau af sikkerhed, som den ønsker at varetage, og bestemme, hvordan dette niveau skal nås. Eftersom dette niveau kan variere mellem medlemsstaterne, skal medlemsstaterne indrømmes en skønsmargen, og derfor kan den omstændighed, at en medlemsstat fastsætter mindre strenge bestemmelser end en anden stats bestemmelser, ikke betyde, at de sidstnævnte bestemmelser er uforholdsmæssige (jf. i lighed hermed dom af 13.7.2004, sag C-262/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6569, præmis 37, og af 11.9.2008, sag C-141/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6935, præmis 51).
- 66 I denne sag har Den Italienske Republik, uden at Kommissionen har bestridt det, gjort gældende, at færdsel med en kombination af en motorcykel og en påhængsvogn udgør en fare for trafikikkerheden. Selv om det er korrekt, at det påhviler den medlemsstat, der påberåber sig tvingende hensyn for at berettigede en hindring for de frie varebevægelser, at bevise, at dens lovgivning er passende og nødvendig for at nå det forfulgte formål, kan man ikke på grundlag af denne bevisbyrde gå så vidt som til at kræve, at medlemsstaten positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det nævnte formål på de samme vilkår (jf. i lighed hermed dom af 23.10.1997, sag C-157/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5699, præmis 58).
- 67 Skønt det, for det første, i denne sag nemlig ikke er udelukket, at andre foranstaltninger end forbuddet i færdselslovens artikel 56 kan sikre et vist trafikikkerhedsniveau for færdsel med en kombination af motorcykel og påhængsvogn, såsom de i punkt 170 i generaladvokatens forslag til afgørelse nævnte, gælder det dog stadig, at medlemsstaterne ikke kan afskæres fra muligheden for at nå et formål som trafikikkerhed ved at

indføre almene og simple regler, som førerne let kan forstå og anvende, og som de kompetente myndigheder nemt kan forvalte og håndhæve.

68 Det skal, for det andet, fastslås, at hverken affattelsen af den internationale konvention om vejtrafik eller betragtningerne til direktiv 93/93 og 97/24, som Den Italienske Republik har påberåbt sig, lader formode, at trafikikkerheden kan varetages på samme niveau, som det ønskes af Den Italienske Republik, ved et delvist færdselsforbud for en sådan kombination eller ved en færdselstilladelse, hvis udstedelse er betinget af overholdelse af visse vilkår.

69 I betragtning af disse forhold skal det fastslås, at forbuddet mod, at motorcykler trækker en påhængsvogn, der er særligt fremstillet hertil, og som er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater end Den Italienske Republik, må anses for berettiget af grunde vedrørende beskyttelsen af trafikikkerheden.

70 Den Italienske Republik bør derfor frifindes.

Sagens omkostninger

71 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Italienske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Den Italienske Republik frifindes.**
- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter