

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

8 päivänä heinäkuuta 2008¹

1. Onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla säännellään tuotteen ”käyttötapoja”, tutkittava EY 28 artiklan perusteella vai onko se arvioitava yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassa tuomiossa² esitettyjen kriteerien valossa samalla tavalla kuin ”myyntijärjestelyjä” sääntelevä lainsäädäntö?

perävaunun vetäminen mopolla, moottoripyörällä, kolmipyörällä ja nelipyörällä.³

2. Tämä on olennaisilta osiltaan se kysymys, johon yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava nyt esillä olevassa asiassa.

4. Tämä on toinen esillä olevassa asiassa annettu ratkaisuehdotus.

3. Asia sai alkunsa jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä, jonka Euroopan yhteisöjen komissio aloitti EY 226 artiklan nojalla Italian tasavaltaa vastaan. Komission mukaan Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sisällyttänyt tielikennelakiinsa säännöksen, jolla kielletään

5. Yhteisöjen tuomioistuin päätti alun perin osoittaa tämän asian käsiteltäväksi viiden tuomarin kokoonpanossa⁴ ja ratkaista sen ilman suullista pääkäsittelyä, koska kumpikaan asianosaisista ei pyytänyt saada esittää suullisia huomautuksia. Julkisasiamies Léger antoi asiassa ratkaisuehdotuksen 5.10.2006, minkä jälkeen suullinen menettely päätettiin. Ratkaisuehdotuksessa katsottiin, ettei Italian tasavalta ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa kyseisenkaltaista lainsäädäntöä.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477).

3 – Termiä ”moottoripyörä(t)” käytetään tässä ratkaisuehdotuksessa tarkoittamaan kaikkia näitä ajoneuvoja.

4 – Tässä tapauksessa kolmnessa jaostossa.

6. Koska ratkaisuehdotuksessa tuli esille uusia EY 28 artiklan soveltamisalaa koskevia kysymyksiä, joita ei ollut käsitelty asianosaisten kesken menettelyn aikana, yhteisöjen tuomioistuin päätti 7.3.2007 antamallaan määräyksellä aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen ja siirsi sen suuren jaoston käsiteltäväksi. Lisäksi se pyysi asianosaisia ja muitakin jäsenvaltioita kuin Italian tasavaltaa vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

”Miltä osin ja millä edellytyksin sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa ei säädetä tuotteen ominaispiirteistä vaan sen käytöstä ja joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja maahantuotuihin tuotteisiin, on pidettävä EY 28 artiklassa tarkoitettuina tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä?”

7. Komission ja Italian tasavallan lisäksi huomautuksia esittivät Tšekki, Tanska, Saksa, Kreikka, Ranska, Kypros, Alankomaat ja Ruotsi.

8. Olen jakanut ratkaisuehdotukseni kahteen osaan.

9. Ensimmäisessä osassa selvitän näkemykseni siitä, miten yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen tulisi vastata.

10. Tätä varten on aluksi tarkasteltava yleisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen tarkoitusta ja soveltamisalaa. Se puolestaan edellyttää – tästä aiheesta jo esitettyjen tulkintojen muuttamisen uhallakin – tarkempaa analyysia EY 28 artiklan soveltamisalasta ja niistä kriteereistä, joiden perusteella tietty kansallinen säännös voidaan määritellä tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi. Yhteisöjen tuomioistuimen esittämä kysymys tarjoaa myös tilaisuuden täsmentää edellä mainitun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetun tuomion ulottuvuutta. Kuten tiedämme, kyseinen tuomio on aiheuttanut useita tulkintaongelmia, joita on voitu ratkoa vain tapaus kerrallaan.

11. Ratkaisuehdotuksessani selitän, mistä syistä sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla säännellään tuotteen käyttöä, ei voida tutkia niiden kriteerien perusteella, jotka yhteisöjen tuomioistuin esittää yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa. Esitän, että nämä toimenpiteet kuuluvat EY 28 artiklan soveltamisalaa ja että ne voidaan katsoa EY:n perustamissopimuksessa kielletyiksi tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi, jos niillä rajoitetaan kyseisen tuotteen pääsyä markkinoille.

12. Ratkaisuehdotuksen toisessa osassa arvioin tämän analyysin pohjalta, onko komission Italiaa vastaan nostama jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskeva kanne perusteltu.

13. Kyseisestä toimenpiteestä yhteisön sisäiselle kaupalle aiheutuvien vaikutusten tarkastelun päätteeksi totean, että Italian lainsäädäntö, joka estää muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen perävaunujen pääsyn Italian markkinoille, on juuri sellainen tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka EY 28 artiklassa kielletään.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön oikeus

1. EY:n perustamissopimus

14. EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.

15. EY 28 artiklassa tarkoitetut tuontia koskevat kiellot tai rajoitukset voivat kuitenkin EY 30 artiklan nojalla olla sallittuja silloin, jos ne ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta tai ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi; ne eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista.

2. Johdettu oikeus

16. Direktiivi 92/61/ETY⁵ annettiin yhteisön tyyppihyväksyntämenettelyn käyttöön ottamiseksi kaksi- ja kolmipyöräisille moottoriajoneuvoille.

17. Direktiivin 92/61 1 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan edellä tarkoitettuja ajoneuvoja ovat mopot,⁶ moottoripyörät, kolmipyörät ja nelipyörät.

5 – Kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä 30.6.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 225, s. 72).

6 – Direktiivin 92/61 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luettelukohdan mukaan "mopolla" tarkoitetaan "kaksi- ja kolmipyöräisiä ajoneuvoja, joihin asennetun polttomoottorityyppisen moottorin sylinteritilavuus on enintään 50 cm³ ja joiden suurin rakenteellinen nopeus on enintään 45 km/h".

18. Kuten direktiivin perusteluosasta selvästi ilmenee, menettelyn tarkoituksena on taata sisämarkkinoiden toiminta poistamalla tekniset esteet moottoriajoneuvoalan kaupalta ja parantaa liikenneturvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa.⁷

19. Tämän yhteisön tyyppihyväksyntämenettelyn täytäntöönpanemiseksi direktiivissä 92/61 säädetään kyseisiä ajoneuvoja koskevien teknisten vaatimusten täydellisestä yhdenmukaistamisesta. Direktiivin mukaan mainittujen ajoneuvojen eri osiin ja ominaisuuksiin sovellettavat yhdenmukaiset tekniset vaatimukset kootaan erityisdirektiiveihin.⁸

20. Kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen massoja ja mittoja koskevat säännöt on yhdenmukaistettu direktiivillä 93/93/ETY⁹ ja muut kyseisiä ajoneuvoja ja erityisesti niiden kytkentä- ja kiinnityslaitteita koskevat tekniset vaatimukset direktiivillä 97/24/EY.¹⁰

21. Direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osissa mainitaan samanlaisin sanakäantein, että niissä säädettyjen vaatimusten vaikutuk-

sena ei pitä olla se, että ne jäsenvaltiot, jotka eivät alueellaan salli, että kaksi- tai kolmipyöräiset moottoriajoneuvot vetävät perässään perävaunua, veloitetaan muuttamaan säännöstöään.¹¹

B Kansallinen oikeus

22. Italiassa 30.4.1992 annetun asetuksen nro 285¹² (decreto legislativo n. 285) 53 §:ssä mopoiksi luokitellaan ”kaikenlaiset kaksi-, kolmi- ja nelipyöräiset moottoriajoneuvot”, joista viimeksi mainitut kuuluvat ”kevyiden nelipyöräisten” (mopootot) luokkaan.

23. Tieliikennelain 54 §:n määritelmän mukaan ”autoilla” tarkoitetaan vähintään nelipyöräisiä moottoriajoneuvoja, mopoja lukuun ottamatta.

24. Mainitun lain 56 §:n mukaan perävaunuja saavat vetää ainoastaan autot, johdinautot ja traktorit.

7 – Ks. johdanto-osan kolmas, kahdestoista ja viimeinen perustelukappale.

8 – Ks. johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

9 – Kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen massoista ja mitoista 29.10.1993 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 311, s. 76).

10 – Kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen tietyistä osista ja ominaisuuksista 17.6.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 226, s. 1).

11 – Ks. direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien viimeiset perustelukappaleet.

12 – GURI nro 114, 18.5.1992, jäljempänä tieliikennelaki.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

25. Italian tasavallan kanssa käymänsä kirjeenvaihdon perusteella komissio katsoi, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan saat- taessaan voimaan tämän lainsäädännön, ja kehotti 3.4.2003 päivättyllä kirjeellä Italian tasavaltaa esittämään huomautuksensa asiasta.

26. Italian tasavalta sitoutui 13.6.2003 päivä- tyssä vastauksessaan tekemään kansalliseen lainsäädäntönsä tarvittavat muutokset sekä poistamaan komission osoittamat tuonnin esteet. Jäsenvaltio täsmensi, etteivät nämä muutokset koskisi ainoastaan ajoneuvojen tyyppihyväksyntää vaan myös perävaunujen rekisteröintiä, tiekuljetusta ja tienvarsival- vontaa (tarkistukset).

27. Koska komissio ei saanut Italian tasaval- lalta ilmoitusta edellä mainittujen muutosten edistymisestä, se osoitti tälle 19.12.2003 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan EY 28 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Koska lausuntoon ei vastattu, komissio nosti

EY 226 artiklan nojalla tämän kanteen, joka kirjattiin saapuneeksi yhteisöjen tuomiois- tuimeen 4.3.2005.

III Kanne

28. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomiois- tuin

- toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudat- tanut EY 28 artiklan mukaisia velvoittei- taan, koska se kieltää perävaunun vetä- misen mopolla, ja
- velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Italian tasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen.

IV Yhteisöjen tuomioistuimen esittämä kysymys

Tšekki, Tanska, Saksa, Kreikka, Ranska, Kypros, Alankomaat ja Ruotsi.

30. Kuten jo edellä selitin, yhteisöjen tuomioistuin päätti aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen ja pyysi asianosaisia ja jäsenvaltioita vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

”Miltä osin ja millä edellytyksin sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa ei säädetä tuotteen ominaispiirteistä vaan sen käytöstä ja joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja maahantuotuihin tuotteisiin, on pidettävä EY 28 artiklassa tarkoitettuina tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä?”

32. Komission mukaan tuotteen käyttötapoja koskevilla säännöksillä säännellään, millä edellytyksillä tuotetta voidaan käyttää. Tällaisia ovat esimerkiksi toimenpiteet, joilla rajoitetaan tuotteen käyttöä tietyssä paikassa tai tietyssä aikana.¹³ Tämän määrittelmän piiriin kuuluvat myös tuotteiden käyttökiellot.

33. Komissio katsoo, että sen määrittämiseksi, onko tuotteen käyttöä koskeva kansallinen lainsäädäntö EY 28 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, on suoritettava tapauskohtainen tutkimus, jossa otetaan huomioon kyseisestä toimenpiteestä suoraan tai välillisesti aiheutuvat tosiasialliset tai mahdolliset vaikutukset. Komission mukaan ei ole epäilystäkään siitä, etteikö lainsäädäntö, jossa tuotteen käyttö kielletään kokonaan tai lähes kokonaan, ole juuri sellainen määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, jota EY 28 artiklassa tarkoitetaan.¹⁴

A Asianosaisten ja jäsenvaltioiden vastaukset

31. Tässä asiassa kirjallisia ja suullisia huomautuksia esittivät komissio, Italia,

13 – Tapaukset, joissa tuotteen hankkiminen tai käyttö edellyttää viranomaisen antamaa lupaa (esim. aseenkantolupa) tai tiettyä ikää tai joissa tuotteen käyttö on kielletty tietyllä alueella tai tiettyyn vuorokaudenaikaan (esim. matkapuhelimen käyttökielto sairaaloissa).

14 – Asia C-473/98, Toolex, tuomio 11.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5681, 34–37 kohta). Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka sisältää tietyn tuotteen käyttöä koskevan periaatteellisen kiellon, on määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide silloinkin, kun kyseisellä lainsäädännöllä otetaan käyttöön tämän kiellon yksittäisiä poikkeuksia koskeva järjestelmä.

34. Alankomaat katsoo, että EY 28 artiklan soveltamisala on rajattava selkeästi. Sen mukaan tämä perustamissopimuksen määräys, jonka tarkoituksena on taata sisämarkkinoiden toiminta, ei tarkoita sitä, että esimerkiksi liikenneturvallisuuteen liittyvä kansallinen lainsäädäntö kuuluisi EY 28 artiklassa määrätyn kiellon piiriin.¹⁵ Alankomaat kuitenkin huomauttaa, että on erityisen tärkeää, että tavaroilla on esteetön pääsy markkinoille.

35. Alankomaat kannattaa julkisasiamies Kokottin yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Mickelsson ja Roos (C-142/05) antamassa ratkaisuehdotuksessa esittämää näkemystä, sillä sen perusteella EY 28 artiklan soveltamisalaan eivät kuulu sellaiset säännökset, joilla ei pyritä suojaamaan taloudellisia etuja. Alankomaiden mukaan tähän lähestymistapaan liittyy kuitenkin joitakin hankaluuksia. ”Käyttötapojen” käsitteelle on ensinnäkin vaikea esittää mitään selkeää määritelmää. Jos käyttöä koskevassa säännöksessä edellytetään tuotteen mukautamista, kyseessä on silloin edellytys, joka vaikuttaa tuotteelle asetettuihin vaatimuksiin.

36. Edelleen Alankomaat katsoo, että uuden poikkeusryhmän vahvistaminen EY 28 artiklan soveltamisalaan aiheuttaisi sekaannusta kansallisissa tuomioistuimissa. Arviointiperuste pitäisi tällöin valita aina sen mukaan, mihin ryhmään kyseinen säännös kuuluu.

37. Alankomaat myös arvostelee edellä mainittuun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä siitä, ettei siinä esitetty kriteeri ole asianmukainen, ja viittaa tältä osin julkisasiamies Poiares Maduron yhdistetyissä asioissa Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour-Marinopoulos antamaan ratkaisuehdotukseen.¹⁶ Se huomauttaa vielä, että myyntijärjestelyjen tapaan myös tietyillä käytötavoilla voi olla vakavia heijastusvaikutuksia yhteisön sisäiseen kauppaan, ja epäilee, onko uuden poikkeuksen lisäämisestä käytännössä mitään hyötyä. Alankomaat ehdottaakin, että EY 28 artiklan soveltamisessa alettaisiin noudattaa julkisasiamies Jacobsin asiassa Leclerc-Siplec antamassaan ratkaisuehdotuksessa¹⁷ suosittamaa de minimis -sääntöä, mutta tuo myös esille tiettyjä ongelmia, joita kansallisten tuomioistuinten eteen voi tulla niiden soveltaessa tätä lähestymistapaa.

38. Tanska, Saksa, Ranska, Kypros ja Ruotsi katsovat päinvastoin kuin Tšekki, että edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa esitetyt kriteerit voidaan soveltaa myös tuotteen käyttöä säänteleviin toimenpiteisiin. Ne väittävät pääasiassa, että sellaiset erotuksetta sovellettavat kansalliset säännökset, joilla rajoitetaan mutta ei kielletä tuotteen käyttöä, eivät periaatteessa kuulu EY 28 artiklassa tarkoitettua ”rajoituksen” käsitteen piiriin. Niiden mukaan tästä periaatteesta voidaan kuitenkin poiketa, jos näytetään toteen, että

15 – Alankomaat mainitsee esimerkkinä sellaiset kansalliset säännökset, joilla asetetaan maanteille nopeusrajoituksia tai rajoitetaan ilotulitteiden käyttöä.

16 – Yhdistetyt asiat C-158/04 ja C-159/04, tuomio 14.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8135).

17 – Asia C-412/93, tuomio 9.2.1995 (Kok. 1995, s. I-179).

kyseisillä toimenpiteillä tuotteen käyttö joko kielletään kokonaan tai sallitaan vain tuotteen niin vähäinen käyttö, että sen pääsy markkinoille estyy.

yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa esittämien kriteerien mukaisesti kyseisen artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, koska sillä vahvistetaan tuotteen ”käyttötapa”.

39. Kreikka väittää, ettei tuotteen käytön sääntely yksinään riitä rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Se kuitenkin huomauttaa, että jos sääntelyn kohteena oleva käyttö on olennainen osa tuotteen liikkumista markkinoilla, kysymys toimenpiteen luokittelusta on tutkittava tapaus kerrallaan, ja silloin käytön sääntelystä johtuva kaupan este voi hyvinkin kuulua EY 28 artiklan soveltamisalaan.

42. Tämä ongelma on sitäkin mielenkiintoisempi nyt, kun samankaltainen kysymys on tullut esille myös toisessa yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, nimittäin edellä mainitussa asiassa Mickelsson ja Roos.

40. Italia katsoo pääasiassa, että yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen annettava vastaus riippuu myös siitä, voidaanko tuotetta käyttää muihinkin tarkoituksiin. Lisäksi se vetoaa liikenneturvallisuuden asettamiin vaatimuksiin ja Italian maaston erityispiirteisiin.

43. Siinä yhteisöjen tuomioistuimelta tiedustellaan, rikkooko sellainen Ruotsin lainsäädäntö, jossa kielletään vesiskoottareiden käyttö tietyillä vesialueilla, EY 28 ja EY 30 artiklaa. Tämä lainsäädäntö poikkeaa nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevasta toimenpiteestä siinä, että sillä rajoitetaan tuotteen käyttöä mutta ei kokonaan kielletä sitä, kuten on asia Italian lainsäädännössä.

B Arviointi

41. Nyt esillä olevassa riita-asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, onko sellainen Italian lainsäädäntö, jossa kielletään tietyn tuotteen käyttö koko Italian alueella, EY 28 artiklassa tarkoitettu tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, vai jääkö tämä lainsäädäntö

44. Asiassa Mickelsson ja Roos antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Kokott ehdottaa, että silloin, kun yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa asettamat edellytykset täyttyvät,

”käyttötavat” poistettaisiin EY 28 artiklan soveltamisalasta ”myyntijärjestelyjen” tavoin.¹⁸

45. Julkisasiamies Kokott nimittäin katsoo, että käyttötapoja ja myyntijärjestelyjä koskevat kansalliset säännökset ovat kaupalle aiheuttamiensa vaikutusten laadun ja voimakkuuden kannalta toisiinsa verrattavissa. Tällaisilla kansallisilla säännöksillä ei normaalisti pyritä sääntelemään tavaroiden liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä. Nämä säännökset vaikuttavat lähtökohtaisesti vasta sen jälkeen, kun tuote on tuotu maahan, ja lisäksi ne vaikuttavat tuotteen myyntiin ainoastaan välillisesti. Tästä syystä vaikuttaa siis julkisasiamies Kokottin mukaan johdonmukaiselta, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainittuun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä laajennetaan koskemaan tuotteiden käyttötapoja säänteleviä toimenpiteitä ja että ne siten poistetaan EY 28 artiklan soveltamisalasta.¹⁹

46. Julkisasiamies Kokott kuitenkin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään ja täydentämään edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa asetettuja edellytyksiä ja katsoo, että sellaiset kansalliset säännökset, joissa kielletään tuotteen käyttö tai sallitaan ainoastaan vähäinen käyttö, kuuluvat EY 28 artiklan soveltamisalaan, jos ”niillä (lähes) estetään tuotteen pääsy markkinoille”.²⁰

47. Tämän katsauksen jälkeen on aiheellista kerrata tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuskäytännön pääpiirteet.

1. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta koskeva oikeuskäytäntö

48. Tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on yksi yhteisön perustavanlaatuisista periaatteista.²¹

49. Perustamissopimuksen ensimmäiseen osaan, jonka otsikko on ”Periaatteet”, sisältyvän EY 3 artiklan c alakohdassa määrätään, että EY 2 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy sisämarkkinat, joille on ominaista, että erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä.

50. EY 14 artiklan 2 kohdassa puolestaan määritellään sisämarkkinat alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden vapaa liikkuvuus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

18 – Ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa julkisasiamies Kokott määrittelee ”käyttötavat” sellaisiksi ”jäsenvaltioiden säännöksiksi, joilla säännellään tuotteiden käyttötapaa ja -paikkaa”.

19 – Ratkaisuehdotuksen 52–55 kohta.

20 – Ratkaisuehdotuksen 87 kohta.

21 – Ks. erityisesti asia C-194/94, CIA Security International, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2201, 40 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että tavaroiden vapaa liikkuvuus on ”yksi yhteisön perusperiaatteista”, sekä em. yhdistetyt asiat *Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour-Marino-poulos* (tuomion 14 kohta).

51. Tämä perustavanlaatuinen periaate on pantu täytäntöön EY 28 artiklalla.

52. Kerrattakoon vielä, että tämän artiklan nojalla jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

53. Asiassa *Dassonville* 11.7.1974 annettuun tuomioon²² perustuvan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä perustamissopimuksen määräystä on tulkittava niin, että siinä kielletään kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säädökset, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.²³

54. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on nimienomaisesti todennut asiassa *Rewe-Zentral* eli ns. *Cassis de Dijon* -tapauksessa 20.2.1979 antamassaan tuomiossa,²⁴ että ellei lainsää-

däntöjä ole yhdenmukaistettu, myös kotimaisiin ja muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin erotuksetta sovellettavat toimenpiteet voivat olla tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia.²⁵

55. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällaiset rajoitukset voivat kuitenkin olla oikeutettuja, jos ne voidaan perustella jollakin EY 30 artiklassa mainitulla yleistä etua koskevalla syyllä tai jollakin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetulla pakottavalla vaatimuksella,²⁶ sillä edellytyksellä, että nämä toimet ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan tavoitteen toteutumisen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.²⁷

56. Tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen käsitteestä edellä mainitussa

22 – Asia 8/74 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349).

23 – Idem (5 kohta). Ks. myös asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987, ns. laki oluen puhtausvaatimuksista -tapaus (Kok. 1987, s. 1227, Kok. Ep. IX, s. 37, 27 kohta); asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959, 29 kohta); asia C-366/04, Schwarz, tuomio 24.11.2005 (Kok. 2005, s. I-10139, 28 kohta) ja asia C-265/06, komissio v. Portugali, tuomio 10.4.2008 (Kok. 2008, s. I-2245, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 – Asia 120/78 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403).

25 – Asia koski kansallista lainsäädäntöä, jossa vahvistettiin tiettyjen juomien vähimmäisalkoholipitoisuus. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sellainen Saksan lainsäädäntö, jossa ”hedelmälikööreiksi” luokiteltiin vain alkoholipitoisuudeltaan yli 25 tilavuusprosenttia olevat alkoholijuomat ja jonka takia Saksan liittotasavallassa oli mahdotonta myydä alkoholipitoisuudeltaan 15–25 tilavuusprosenttia olevia ranskalaisia liköörejä, oli EY 28 artiklassa kielletty määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

26 – Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota on arvosteltu tältä osin, ks. Hatzopoulos, V., ”Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nro 2, huhtiksesäkuu 1998, s. 191.

27 – Ks. erityisesti asia C-14/02, *ATRAL*, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4431, 64 kohta).

asiassa Dassonville antamassaan tuomiossa, on poikkeuksellisen väljä.²⁸ Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä käy nimittäin ilmi, että vaikka toimenpiteen tarkoituksena ei sinänsä olisikaan säännellä jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kauppaa, yhteisöjen tuomioistuimen arvioinnin kannalta ratkaisevaa on, minkälainen tosiasiallinen tai mahdollinen vaikutus toimenpiteellä on yhteisön sisäiseen kauppaan. Käytännössä tämä tulkinta johti siihen, että EY 28 artiklan soveltamisalaa sisällytettiin kaikki jäsenvaltioiden harjoittaman taloudellisen protektionismin muodot, koska kaikki sellaiset kansalliset säännökset, jotka ovat omiaan rajoittamaan kauppaa, jopa sellaiset, joilla ei ole mitään yhteyttä tuontiin, voitiin saattaa yhteisöjen tuomioistuimen tutkittaviksi.

57. Jotta estettäisiin ylenmääräiseksi katsottu EY 28 artiklan turvautuminen sekä vältettäisiin puuttumasta liikaa jäsenvaltioiden lainsäädäntävaltaan, yhteisöjen tuomioistuin maksui uuden lähestymistavan, jonka tarkoituksena oli rajoittaa tämän määräyksen soveltamisalaa.

58. Yhteisöjen tuomioistuin koetti aluksi poistaa EY 28 artiklan soveltamisalasta sellaiset kansalliset säännökset, joita voitiin perustella jollakin yleistä etua koskevalla syyllä ja joilla ei ollut mitään yhteyttä liiketoimintaan.

59. Asiassa Oebel 14.7.1981 antamassaan tuomiossa²⁹ yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallinen lainsäädäntö, joka koskee yötyön kieltämistä leipomoissa ja konditorioissa, on sellaisenaan tarkasteltuna laillinen, perustamissopimuksessa hyväksytyjen yleisen edun mukaisten tavoitteiden kanssa yhteensopeltuva talous- ja sosiaalipoliittinen ratkaisu. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tämänkaltaiset säännökset, ”joita sovelletaan objektiivisten perusteiden nojalla kaikkiin kansalliselle alueelle sijoittautuneisiin tietyn alan yrityksiin ilman, että kohtelu olisi erilaista elinkeinonharjoittajien kansallisuuden tai sen mukaan, onko kyse jäsenvaltion sisäisestä kaupasta vai vientikaupasta”, eivät rajoita jäsenvaltioiden välisiä kauppavirtoja eivätkä siis selvästikään ole EY 28 artiklassa kiellettyjä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä.³⁰

60. Vastaavasti asiassa Blesgen 31.3.1982 antamassaan tuomiossa³¹ yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että lainsäädäntö, jolla kielletään alkoholijuomien kulutus, myynti ja tarjoaminen kaikissa yleisötiloissa, ei ole EY 28 artiklan vastainen, koska se ei liity tuotteiden tuontiin eikä siten ole omiaan rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tässä toimenpiteessä ei tehty minkäänlaista eroa alkoholijuomien luonteen tai alkuperän perusteella, eikä se koskenut muita kyseisten alkoholijuomien kaupan pitämisen muotoja. Toimenpiteiden kauppaa rajoittavasta vaikutuksesta yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei niillä rajoitettu tavaroiden vapaata liikkuvuutta sen enempää kuin varsinaisella kaupan sääntelyllä.³²

28 – Ks. White, E., ”In search of the limits to article 30 of the EEC Treaty”, *Common Market Law Review*, 1989, nro 2, s. 235 ja Reich, N., ”The ‘November Revolution’ of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi Revisited”, *Common Market Law Review*, 1994, s. 449.

29 – Asia 155/80 (Kok. 1981, s. 1993, Kok. Ep. VI, s. 177).

30 – Tuomion 12 ja 16 kohta.

31 – Asia 75/81 (Kok. 1982, s. 1211, Kok. Ep. VI, s. 371).

32 – Tuomion 8 ja 9 kohta.

61. Yhteisöjen tuomioistuin päätti jälleen harkita uudelleen oikeuskäytäntöään. Edellä mainittu yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettu tuomio merkitsi muutosta sen siihenastisessa lähestymistavassa. Siinä yhteisöjen tuomioistuin nimittäin katsoi tarpeelliseksi tarkastella uudelleen ja täsmentää asiaa koskevaa oikeuskäytäntöään, ”koska taloudelliset toimijat vetoavat yhä useammin [EY 28] artiklaan riitauttaakseen kaikki sellaiset sääntelyt, jotka rajoittavat heidän kaupallista vapauttaan, vaikka näiden sääntelyjen kohteena eivät olisikaan muista jäsenvaltioista tuotavat tuotteet”.³³

62. Asia koski Ranskassa annettua lainsäädäntöä, jossa kiellettiin tappiollinen jälleenmyynti. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että tällainen lainsäädäntö saattaa rajoittaa tuontitavaroiden myynnin määrää, koska sillä estetään myyjää käyttämästä tiettyä myynninedistämiskeinoa, se kuitenkin epäili, onko ”tällaisen mahdollisuuden olemassaolo riittävä peruste sille, että kyseinen lainsäädäntö on katsottava tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksestaan vastaavaksi toimenpiteeksi”³⁴ EY 28 artiklan mukaisesti.

63. Voidakseen vastata tähän kysymykseen yhteisöjen tuomioistuin jaotteli säännökset kahteen ryhmään – nimittäin säännöksiin, joilla vahvistetaan edellytykset, jotka tavaroiden on täytettävä, ja säännöksiin, joilla rajoitetaan tiettyjä myyntijärjestelyjä tai kiel-

letään ne. Sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin määritteli kummallekin ryhmälle eri valvontajärjestelmän.

64. Ensiksi mainittuun ryhmään sisältyvät säännökset, jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, painoa ja kokoa sekä niiden koostumusta, ulkoasua, merkin- töjä ja pakkausta ja jotka poikkeavat sen jäsenvaltion säännöksistä, joka on tuotteen alkuperämaa.³⁵

65. Tämän ryhmän säännösten osalta yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut edellä mainittuun Cassis de Dijon -tapauksessa annettuun tuomioon perustuvan perinteisen oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan tällaiset toimenpiteet kuuluvat EY 28 artiklan soveltamisalaan, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin tavaroihin.³⁶

33 – Tuomion 14 kohta. Ks. vastaavasti näkökohdat, jotka julkisasiamies Fennelly esittää asiassa Graf antamansa ratkaisuehdotuksen 31 ja 32 kohdassa (asia C-190/98, tuomio 27.1.2000, Kok. 2000, s. I-493).

34 – Em. yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard (tuomion 13 kohta).

35 – Ibidem (15 kohta). Ks. myös asia 261/81, Rau Lebensmittelwerke, tuomio 10.11.1982 (Kok. 1982, s. 3961), joka koski velvollisuutta käyttää tiettyä pakkaustapaa; asia 179/85, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3879), joka koski tietynlaisten pullojen käytön kieltämistä; asia C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, ns. Clinique-tapaus, tuomio 2.2.1994 (Kok. 1994, s. I-317, Kok. Ep. XV, s. I-13), joka koski kosmeettisen valmisteen nimitystä; asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039), joka koski viimeisen käyttöpäivän merkintää; asia C-358/95, Morellato, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1431), joka koski leivän koostumusta; asia C-416/00, Morellato, tuomio 18.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9343), joka koski vaatimusta maahan tuotujen tuotteiden merkintöjen muuttamisesta, sekä em. yhdistetyt asiat Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour-Marinopoulos, jossa kyseessä olleen kansallisen lainsäädännön mukaan ”bake-off”-menetelmän mukaisten leipomotuotteiden myyntiin sovelletaan samoja vaatimuksia kuin perinteiseen leipään ja perinteisiin leipomotuotteisiin.

36 – Em. yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard (tuomion 15 kohta).

66. Ensimmäisessä ryhmässä kaupan esteen muodostaa velvoite, jonka mukaan toisista jäsenvaltioista tuodut tuotteet on muutettava siinä jäsenvaltiossa, jossa tuotetta pidetään kaupan, säädettyjen vaatimusten mukaisiksi. Tämänkaltaisen lainsäädäntö aiheuttaa maahantuojalle lisäkustannuksia ja vaikeuksia, jos siinä edellytetään esimerkiksi tuotteen uudelleenpakkaamista tai sen koostumuksen muuttamista.

67. Toisen ryhmän muodostavat ”tiettyjä myyntijärjestelyjä” rajoittavat tai ne kieltävät kansalliset säännökset. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole tarkemmin määritellyt tätä käsitettä. Sen ratkaisuista voidaan kuitenkin koota ei-tyhjentävä luettelo sellaisista toimenpiteistä, jotka kuuluvat ”myyntijärjestelyihin”. Edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa kyseessä olleen tappiollista jälleenmyyntiä koskevan kiellon ohella yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ”myyntijärjestelyjä” koskivat myös tiettyjä myynninedistämistapoja rajoittavat säännökset, kuten kieltö, jonka mukaan tietyn alan yritykset eivät saa mainostaa televisiossa tai kohdistaa mainontaa tietyille kohdeyleisölle,³⁷ tai säännökset, joilla tuot-

teiden myynti rajoitetaan ainoastaan tiettyihin liikkeisiin³⁸ tai säännellään esimerkiksi liikkeiden aukioloaikoja.³⁹

68. Jollei näihin säännöksiin liity suoraa tai peiteltyä syrjintää kansallisen elinkeinoelämän hyväksi, ne eivät kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan.

69. Kuten jäljempänä osoitetaan, nämä toimenpiteet koskevat liiketoiminnan harjoittamista sinänsä. Ne ovat luonteeltaan yleisiä, eivätkä ne vaikuta muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden kaupan pitämiseen eri tavalla kuin kotimaisten tuotteiden kaupan pitämiseen. Näillä säännöksillä ei suoraan rajoiteta tuotteiden pääsyä markkinoille. Niillä voi kuitenkin olla välillinen vaikutus tuontiin sikäli, että ne saattavat käytännössä johtaa tuotteiden myynnin vähenemiseen.

70. Siksi yhteisöjen tuomioistuin muutti aiempaa oikeuskäytäntöään ja katsoi, että

37 – Ks. erityisesti asia C-292/92, Hünermund ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6787, Kok. Ep. XIV, s. I-515, 19–21 kohta), jossa kyseessä olleessa lainsäädännössä kiellettiin apteekkeita mainostamasta apteekkeissa myytäviä tuotteita elokuvateattereissa, radiossa tai televisiossa; em. asia Leclerc-Siplec (tuomion 21 ja 22 kohta), joka koski kansallista toimenpidettä, jolla kiellettiin televisiomainonta jakeluportaan yrityksiltä, ja yhdistetyt asiat C-34/95–C-36/95, De Agostini ja TV-Shop, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3843, 39 kohta), jossa oli kyseessä lapsille kohdistetun harhaanjohtavan mainonnan ehdoton kieltö.

38 – Ks. erityisesti asia C-391/92, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1621, 13–15 kohta), joka koski lainsäädäntöä, jolla äidinmaidonkorvikkeen myynti sallittiin ainoastaan apteekkeissa, ja asia C-387/93, Banchemo, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4663, 34–36 kohta), joka koski lainsäädäntöä, jonka mukaan ainoastaan luvan saaneet jälleenmyyjät saavat myydä tupakkavalmisteita vähittäiskaupassa.

39 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-401/92 ja C-402/92, Tankstation 't Heuske ja Boermans, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2199, 12–14 kohta), joka koski huoltamojen aukioloaikoja sääntelevää toimenpidettä, ja yhdistetyt asiat C-69/93 ja C-258/93, Punto Casa ja PPV, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2355, 12–14 kohta), jossa oli kyseessä Italian lainsäädäntö, joka koski vähittäiskauppojen sulkemista sunnuntaiksi.

tällaiset säännökset eivät ole EY 28 artiklassa tarkoitettuja vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jos niitä sovelletaan ”kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin” ja jos ”niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin”.⁴⁰

71. Samassa yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että jos nämä edellytykset täyttyvät, ”tällaisten säädösten soveltaminen sellaisten toisesta jäsenvaltiosta tuotujen tuotteiden myyntiin, jotka ovat tämän valtion oikeussääntöjen mukaisia, ei ole omiaan estämään näiden tuotteiden markkinoille pääsyä eikä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä”.⁴¹

72. Mistä syystä yhteisöjen tuomioistuin sitten jaotteli säännökset kahteen ryhmään?

73. Tuotteet on periaatteessa voitava viedä kaikkiin jäsenvaltioihin sellaisinaan niin, ettei niiden koostumusta, nimitystä, muotoa, merkintöjä ja pakkausta tarvitse muuttaa, jos ne näiltä osin vastaavat alkuperävaltion vaatimuksia. Tuontivaltion lainsäädännön soveltaminen on perusteltua vain erityisen painavista yleistä etua koskevista syistä. Kyse on siitä, että tuotteiden pääsy markkinoille siinä jäsenvaltiossa, johon ne tuodaan, ei haluta

rajoittaa enempää kuin on tarpeellista, jotta vältetään antamasta suojaa kansalliselle elinkeinoelämälle.

74. Sitä vastoin kun nämä tuotteet on saatettu sellaisinaan tuontijäsenvaltion markkinoille, niihin on voitava soveltaa kyseisessä valtiossa voimassa olevia ”myyntisääntöjä”. Siinä vaiheessa tuontituotteita on kohdeltava aivan samalla tavoin kuin kotimaisia tuotteita.

75. Tällaiseen jaotteluun näyttää olevan synnä pyrkimys varmistaa oikeudellisen järjestelmän säilyminen tasapainoisena. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, että sen, että yhteisöjen tuomioistuin on toisaalta halunnut käyttää EY 28 artiklaa eräänlaisena ”suojakeinona” jäsenvaltioiden harjoittaman protektionismin eri muotoja vastaan, ja sen, että se on toisaalta pyrkinyt voimakkaasti välttämään puuttumasta tiettyihin näiden jäsenvaltioiden sisäpolitiikkaan kuuluviin asioihin, välillä on piilevä ristiriita.

76. Nyt esillä olevassa asiassa esitetty kysymyksenasettelu on juuri olennainen tämän problematiikan kannalta.

77. Edellä mainittu yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettu tuomio on aiheuttanut oikeudellista epävarmuutta. Tuomiota

40 – Em. yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard (tuomion 16 kohta).
41 – Ibidem (tuomion 17 kohta).

on monelta taholta arvosteltu ristiriitaiseksi, puutteellisesti perustelluksi ja epäselväksi.⁴² Siinä esitettyjen kriteerien soveltamisesta on seurannut lukuisia tulkintaongelmia, jotka yhteisöjen tuomioistuimen on täytynyt ratkaista ja joita on voitu ratkoa vain tapaus kerrallaan.

78. Minulla on esittää tästä oikeuskäytännöstä pääasiassa kaksi moitetta.

79. Ensinnäkin katson – kuten monet muut ennen minua –, ettei säännösten jaottelu eri ryhmiin ole tarkoituksenmukaista.⁴³

80. Vaikka sinänsä onkin täysin perusteltua koettaa esittää olettamia eri toimenpideryh-

42 – Ks. erityisesti Picod, F., "La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges", *Revue trimestrielle de droit européen*, nro 2, huhti-kesäkuu 1998, s. 169; Mattera, A., "De l'arrêt 'Dassonville' à l'arrêt 'Keck': l'obscurité clarité d'une jurisprudence riche en principes novateurs et en contradictions", *Revue du Marché Unique Européen*, nro 1, 1994, s. 117; Weatherill, S., "After Keck: some thoughts on how to clarify the clarification", *Common Market Law Review*, 1996, s. 885; Kovar, R., "Dassonville, Keck et les autres: de la mesure avant toute chose", *Revue trimestrielle de droit européen*, nro 2, huhti-kesäkuu 2006, s. 213 ja Poiaras Maduro, M., "Keck: The End? The Beginning of the End? Or Just the End of the Beginning?", *Irish Journal of European Law*, 1994, s. 36.

43 – Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus em. asiassa Leclerc-Siplec, 38 kohta.

mien markkinavaikutuksista, kaupan rajoituksen olemassaolo voi riippua myös muista tekijöistä, kuten kyseisen lainsäädännön soveltamistavasta ja sen konkreettisista vaikutuksista kauppaan.

81. Yhteisöjen tuomioistuimen esittämä jaottelu voi siis olla keinotekoinen, eikä näiden toimenpideryhmien välinen raja ole välttämättä täysin selvä.⁴⁴ Joissakin tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on luokitellut tuotteiden ominaispiirteisiin liittyvät säännökset "myyntijärjestelyiksi".⁴⁵ Muutamissa muissa tapauksissa se taas on kohdellut tuotteiden ominaispiirteitä koskevana säännöksinä toimenpiteitä, jotka liittyvät tuotteiden myyntijärjestelyihin. Se on lausunut näin erityisesti sellaisista mainontaa sääntelevistä toimenpiteistä, jotka ovat vaikuttaneet tuotteen pakkaukseen.⁴⁶ Onpa käynyt niinkin, että yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt kokonaan soveltamatta tätä jaottelua ja perustanut

44 – Ks. esim. Picod, F., mt., erityisesti s. 172–177, sekä julkisasiamies Poiaras Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour-Marinopoulos, 27–29 ja 31 kohta.

45 – Em. asiassa Morellato 18.9.2003 annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisessä tilanteessa "– pakkaamista koskeva vaatimus, joka koskee vain sellaisen leivän myyntiä, joka on valmistettu kypsentämällä lopullisesti esikypsennetty leipä, on periaatteessa sellainen, että se ei kuulu [EY 28] artiklan soveltamisalaaan edellyttäen, että tämä vaatimus ei todellisuudessa merkitse tuontituotteiden syrjintää" (tuomion 36 kohta). Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen arvio perustui ilmeisesti siihen, että tuotteen pakkaamista ja siten sen mukauttamista koskeva vaatimus asetettiin vasta tuotteen myyntiin saattamisen viimeisessä vaiheessa, eikä se siten vaikuttanut tuontituotteen pääsyyn kansallisille markkinoille.

46 – Asia C-470/93, Mars, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1923). Tämä asia koski Saksassa annettua lainsäädäntöä, jolla kiellettiin toisessa jäsenvaltiossa laillisesti markkinoidun sellaisen tuotteen maahantuonti ja markkinointi, jonka määrää oli lisätty mainoskampanjan ajaksi ja jonka pakkaukseen sisältyi merkintä "+ 10 %". Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tällainen lainsäädäntö oli omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, koska kiellon vuoksi maahantuojan oli myytävä tuotteitaan erilaisissa pakkauksissa kulloisenkin myyntipaikan mukaisesti ja maksettava lisäkustannukset, jotka aiheutuivat tuotteen mainonnasta ja pakkaamisesta erilaisiin pakkauksiin (tuomion 13 kohta).

analyysinsä pelkästään kyseisten säännösten vaikutuksiin.⁴⁷ Nämä esimerkit osoittavat, minkälaisia vaikeuksia yhteisöjen tuomioistuimien saattaa kohdata tiettyjen toimenpiteiden määrittelyssä. Siksi on mielestäni hankalaa menetellä tällaisen jaottelun mukaan, sillä kansallisen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi voi käytännössä tulla hyvin erilaisia säännöksiä, jotka on arvioitava tapaus kerrallaan kulloisessakin tilanteessa vallitsevien olosuhteiden mukaan.

82. Toiseksi tämä oikeuskäytäntö, jossa esitetään kullekin toimenpideryhälle uusia kriteerejä ja määritellään niille erilainen valvontajärjestelmä, on johtanut siihen, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden valvontajärjestelmässä näitä rajoituksia kohdellaan eri tavalla kuin muihin liikkumisvapauksiin⁴⁸ sovellettavassa valvontajärjestelmässä.

83. Kuten jäljempänä havaitaan, näihin eri vapauksiin kohdistuvien rajoitusten kohtelutavoille on kuitenkin yhteistä se, että ne kaikki perustuvat yhteiseen kriteeriin, nimittäin markkinoille pääsyyn. Muista liikkumisvapauksista poikkeavan lähestymistavan omak-

suminen tavaroiden vapaan liikkuvuuden kohdalla ei mielestäni ole johdonmukaista EU:n yhtenäismarkkinoiden toteutumiseen liittyvien vaatimusten ja unionin kansallisuuden kehittymisen kannalta.

84. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siis siltä, että kriteerit, jotka yhteisöjen tuomioistuimien esitti edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa, eivät ole selventäneet EY 28 artiklan soveltamisalaa eivätkä helpottaneet sen tältä osin.

85. Katson kuitenkin julkisasiamies Poiaren Maduron tapaan, ettei tätä oikeuskäytäntöä ole aiheellista lähteä muuttamaan.⁴⁹

86. Lisäksi olen sillä kannalla, ettei tätä oikeuskäytäntöä pitäisi laajentaa koskemaan nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisia tuotteiden ”käyttötapoihin” liittyviä säännöksiä.

47 – Ks. erityisesti asia C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5077, Kok. Ep. XVI, s. I-209, 29 kohta), jossa oli kyseessä Ranskassa annettu lainsäädäntö, jolla toisesta jäsenvaltiosta lähtöisin olevia siemennesteitä maahan tuovat taloudelliset toimijat veloitettiin toimittamaan siemennesteet hyväksytyille yksinoikeudella toimivalle asemalle, ja asia C-189/95, Franzén, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5909, 71 kohta), jossa oli kyseessä alkoholijuomien tuontia ja markkinointia koskeva Ruotsin lupajärjestelmä.

48 – Toisin sanoen henkilöiden (EY 39–EY 48 artikla), palvelujen (EY 49–EY 55 artikla) ja pääomien (EY 56–EY 60 artikla) vapaaseen liikkuvuuteen.

49 – Em. yhdistetyissä asioissa Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour-Marinopoulos annettu ratkaisuehdotus, 25 kohta.

2. Syyt, joiden vuoksi edellä mainittuun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä ei pitäisi laajentaa koskemaan tuotteiden käyttötapoja säänteleviä toimenpiteitä

87. Edellä mainittuun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettuun tuomioon perustuvan oikeuskäytännön laajentamisesta tuotteiden käyttötapoja koskeviin säännöksiin koituisi mielestäni tiettyjä vaikeuksia; yhteisöjen tuomioistuimen tähän asti soveltama ”perinteinen analyysikehyks” vaikuttaa sen sijaan täysin tyydyttävältä.

88. Tällaiseen laajentamiseen turvautumalla tultaisiin ensinnäkin lisänneeksi uusi poikkeusryhmä EY 28 artiklan soveltamisalaan. Se ei mielestäni ole suotavaa monestakaan syystä.

89. Ensinnäkään ei ole varmaa, pätevätkö ne syyt, joiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin sulki tuotteiden myyntijärjestelyjä koskevat säännökset EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, myös tuotteiden käyttötapoja sääntelevien toimenpiteiden kohdalla. Mikäli ymmärrän oikein, yhteisöjen tuomioistuimessa ei ole saatettu vireille mitenkään poikkeuksellisen suurta määrää tämäntyyppisiä toimenpiteitä koskevia asioita.

90. Toiseksi säännösten jaottelu ryhmiin ei mielestäni ole tarkoituksenmukaista, kuten jo edellä totesin. Tällainen menettelytapa on keinotekoinen ja voi aiheuttaa sekaannuksia kansallisissa tuomioistuimissa.

91. Katson myös, että tuotteiden käyttötapoja sääntelevien kansallisten toimenpiteiden jättäminen myyntijärjestelyjen tapaan EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle olisi vastoin perustamissopimuksen tarkoitusta eli yhtenäisten ja yhdentyneiden markkinoiden toteutumista. Tällainen ratkaisu vaarantaisi EY 28 artiklan tehokkaan vaikutuksen, koska sen seurauksena jäsenvaltioille palautuisi mahdollisuus antaa lainsäädäntöä aloilla, jotka lainsäätäjällä on päinvastoin halunnut saada yhteisön oikeuden piiriin. Tämä ei ole sellainen kehityssuunta, jota Euroopan unionin rakentaminen ja EU:n yhtenäismarkkinoiden luominen edellyttäisivät. Tavaroiden on voitava liikkua esteettömästi yhteismarkkinoilla, ja jäsenvaltioiden on kyettävä perustelevaan kaikki sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka tavalla tai toisella luovat esteitä yhteisön sisäiselle kaupalle.

92. Toiseksi katson, ettei ole mitään syytä estää yhteisöjen tuomioistuinta ulottamasta tuomioistuinvalvontaansa toimenpiteisiin, jotka todellisuudessa voivat muodostaa vakavan esteen yhteisön sisäiselle kaupalle.

93. TuomioistuINVALVONTA, jota yhteisöjen tuomioistuin harjoittaa edellä mainituissa asiassa Dassonville ja Cassis de Dijon -tapauksessa annetuissa tuomioissa määritellyn ”perinteisen analyysikehyksen” puitteissa, on nimittäin mielestäni täysin tyydyttävä, enkä näe mitään syytä luopua siitä.

94. Tämä analyysikehyksellä paitsi antaa yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimuksen määräyksiä, myös suo jälkimmäisille riittävästi liikkumavaraa oikeutettujen etujensa puolustamiseen.

95. Lopuksi muistutan, että jotta kaupan vapauttaminen ei haittaisi muiden yleisten etujen edistämistä, yhteisön lainsäätäjä ja – oikeuskäytäntönsä kautta – yhteisöjen tuomioistuin ovat vahvistaneet joitakin poikkeuksia tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen.⁵⁰

96. EY 30 artiklassa vahvistetaan luettelo perusteista, joihin jäsenvaltiot voivat vedota halutessaan asettaa rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Luettelo on tyhjentävä, ja sitä on tulkittava suppeasti.⁵¹

50 – Yhteisöjen tuomioistuin totesi jo asiassa 240/83, ADBHU, 7.2.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 531), että ”kaupan vapauden periaatetta ei voida pitää ehdottomana, vaan siihen voidaan liittää tiettyjä yhteisön yleisen edun tavoitteilla perusteltuja rajoituksia, kunhan näiden oikeuksien olennaista osaa ei rikota” (12 kohta).

51 – Ks. erityisesti asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981 (Kok. 1981, s. 1625, Kok. Ep. VI, s. 149, 7 kohta).

97. Oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on vuosien kuluessa määritellyt joitakin ”yleistä etua koskevia pakottavia syitä”, joita ovat esimerkiksi ympäristöön liittyvät huolenaiheet ja kuluttajansuoja.⁵² Ellei lainsäädäntöjä ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, voidaan esimerkiksi ympäristön suojelemiseksi hyväksytty kansallista toimenpidettä pitää perusteltuna sellaisen ”pakottavan vaatimuksen” täyttämiseksi, jolla edellä mainitun Cassis de Dijon -tapauksessa annetun tuomion mukaan voitaisiin rajoittaa EY 28 artiklan soveltamista.

98. Vaikka lainsäätäjä ja yhteisöjen tuomioistuin ovatkin myöntäneet, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voi tietyissä tilanteissa olla perusteltua, ei jäsenvaltioille kuitenkaan ole annettu avointa valtakirjaa tällä alalla. Jäsenvaltioiden hyväksymien toimenpiteiden on silloinkin, kun ne voidaan perustella yleistä etua koskevilla syillä, oltava kyseisen tavoitteen kannalta tarpeellisia ja oikeasuhteisia.⁵³

99. Lisäksi kyseinen analyysikehyksellä mahdollistaa sen, että yhteisöjen tuomioistuin voi ulottaa tuomioistuINVALVONTANSÄÄNTÖNSÄ kaikkiiin jäsenvaltioiden hyväksymiin toimenpiteisiin.

52 – Ks. em. Cassis de Dijon -tapaus; asia 181/82, Roussel Laboratoria ym., tuomio 29.11.1983 (Kok. 1983, s. 3849, Kok. Ep. VII, s. 385) ja asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992, ns. Vallonian jätetapaus (Kok. 1992, s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31).

53 – Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä on varmistaa, että toimenpiteillä säädetyt keinot ovat omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutumisen ja ettei niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten etujen suojelemiseksi. Ks. erityisesti asia C-463/01, komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11705, 78 kohta) ja asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11763, 79 kohta).

100. Tällainen tuomioistuinvalvonta on välttämätöntä. On nimittäin varmistettava, että jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon, miltä osin niiden toteuttamat toimenpiteet voivat rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja markkinatoimijoiden mahdollisuuksia käyttää liikkumisvapauksia. Samalla on huolehdittava siitä, etteivät kansalliset tuomioistuimet ryhdy sulkemaan liian monia toimenpiteitä tässä määräyksessä asetetun kiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Rajoituksen käsitettä on näin ollen tulkittava väljästi.

101. Tuomioistuinvalvonnan on kuitenkin samalla oltava rajoitettua, sillä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä ei ole kyseenalaistaa järjestelmällisesti kaikkia yleistä järjestystä koskevia toimia, joita jäsenvaltiot kulloinkin hyväksyvät. Siksi oikeasuhteisuuden arviointi antaa yhteisöjen tuomioistuimelle tilaisuuden intressivertailuun, jossa painavat toisaalta sisämarkkinoiden toteutumiseen liittyvät vaatimukset ja toisaalta jäsenvaltioiden intressi suojata oikeutettuja etujaan.⁵⁴

102. Edellä esitetyn huomioon ottaen en näe mitään syytä luopua tästä analyysikehyksestä saati vaihtaa sitä ratkaisuun, joka lopulta johtaisi siihen, että yksi perustamissopi-

muksen keskeisistä määräyksistä menettäisi osittain merkityksensä.

103. Kolmanneksi katson, ettei edellä mainittuun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä voida soveltaa tuotteiden käyttökieltoihin sen paremmin kuin tuotteiden käyttötapoja säänteleviin säännöksiin.

104. Nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva lainsäädäntö on luonteeltaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittava toimenpide, koska siinä kielletään kokonaan tietyn tuotteen käyttö niin, että tuote muuttuu hyödyttömäksi. Vaikka tätä lainsäädäntöä sovelletaankin erotuksetta kotimaisiin ja maahan-tuotuihin tuotteisiin, se estää jälkimmäisten pääsyn markkinoille. Kyseessä on selvästikin rajoitus, ja sen tutkiminen edellyttää, että lähtökohdaksi otetaan EY 28 ja EY 30 artiklan välinen suhde.

105. Näin on mielestäni myös tuotteen käyttötapoja koskevien säännösten kohdalla. Vaikka niiden tarkoituksena ei periaatteessa olekaan säännellä jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kauppaa, ne voivat siitä huolimatta vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan, koska ne rajoittavat kyseisen tuotteen pääsyä mark-

54 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-169/91, B & Q, 16.12.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-6635, Kok. Ep. XIII, s. I-239), jossa oli kyseessä kansallinen lainsäädäntö, jolla rajoitettiin liikkeiden aukioloa sunnuntaisin, kansallisen säännösten oikeasuhteisuutta tutkittaessa on "[verrattava] toisiinsa kansallista intressiä saavuttaa kyseinen tavoite ja yhteisön intressiä turvata tavaroiden vapaa liikkuvuus" (15 kohta).

kinoille. Sen vuoksi tällaiset toimenpiteet tulisi mielestäni mieluummin tutkia perustamissopimuksen sääntöjen perusteella kuin sulkea ne niiden soveltamisalan ulkopuolelle.

106. Edellä esitetyn perusteella katson, että sellaisia kansallisia säännöksiä, joilla säännellään tuotteen käyttöä, ei voida arvioida yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa *Keck* ja *Mithouard* antamassa tuomiossa esitettyjen kriteerien perusteella, vaan ne on tutkittava EY 28 artiklan valossa.

107. Yhteisöjen tuomioistuimen tulisi mielestäni käyttää arviointinsa perusteena kriteeriä, jossa on otettu huomioon EY 28 artiklan tarkoitus ja jota sovelletaan yhteisesti kaikkiin liikkumisvapauksiin kohdistuviin rajoituksiin, nimittäin markkinoille pääsyn kriteeriä.⁵⁵

55 – Ks. myös Picod, F., mt., erityisesti s. 184–189; O’Keeffe, D. ja Bavasso, A. F., ”Four freedoms, one market and national competence: in search of a dividing line”, *Liber Amicorum Slynn*, Kluwer Law International, Haag, 2000, s. 541, erityisesti s. 550; Barnard, C., ”Fitting the remaining pieces into the goods and persons jigsaw”, *European Law Review*, nro 1, 2001, nide 26, s. 35; Snell, J., ”Goods and services in EC Law: a study of the relationship between the freedoms”, *Oxford University Press*, London, 2002; Oliver, P. ja Enchelmaier, S., ”Free movement of goods: recent developments in the case law”, *Common Market Law Review*, 2007, s. 649, erityisesti s. 666–671; Weatherill, S., mt.; Tryfonidou, A., ”Was *Keck* a Half-baked Solution After All?”, *Legal Issues of Economic Integration*, Kluwer Law International, Haag, 2007, s. 167, erityisesti s. 178 ja Prete, L., ”Of Motorcycle Trailers and Personal Watercrafts: the Battle over *Keck*”, *Legal Issues of Economic Integration*, Kluwer Law International, Haag, 2008, s. 133. Ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus em. asiassa *Leclerc-Siplec*; julkisasiamies Tizzano ratkaisuehdotus asiassa C-442/02, *CaixaBank France*, tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8961) ja julkisasiamies Poirares Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa *Alfa Vita Vassilopoulos* ja *Carrefour-Marinopoulos*.

3. Markkinoille pääsyn kriteeriin perustuva tuomioistuINVALVONTA

108. EY 28 artiklan mukaan perustamissopimuksessa kielletään ”vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet” jäsenvaltioiden välillä.⁵⁶ Näin ollen sellainen kansallisiin säännöksiin kohdistuva tuomioistuinvalvonta, jossa arvioitaisiin konkreettisesti, minkälaisia markkinavaikutuksia kyseisillä säännöksillä on, vastaisi paremmin perustamissopimuksen henkeä ja kirjainta.

109. Arviointiperusteeksi ehdotan yleistä kriteeriä, jossa arvioinnin lähtökohtana olisi pikemminkin toimenpiteen vaikutus markkinoille pääsyyn kuin kyseisten säännösten tarkoitus. Sitä sovellettaisiin kaikentyyppisiin säännöksiin, koskivat ne sitten tuotteen ominaispiirteitä, myyntijärjestelyjä tai käyttötapoja.

110. Tällaisen kriteerin perusteella voitaisiin mitata, missä määrin kansalliset säännökset

56 – Kursivointi tässä.

ovat esteenä jäsenvaltioiden väliselle kaupalle.⁵⁷

111. Tämän kriteerin mukaan kansalliset säännökset katsottaisiin perustamissopimuksen vastaisiksi määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi, jos ne estävät muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyn markkinoille taikka haittaavat tai vaikeuttavat sitä.

112. Tällaista kriteeriä käytettäessä jäsenvaltiot joutuisivat perustelemaan ainoastaan sellaiset toimenpiteet, jotka rajoittavat yhteisön sisäistä kauppaa. Näin voitaisiin luoda nykyistä parempi tasapaino yhteismarkkinoiden toimintaan liittyvien vaatimusten ja jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan asianmukaiseen kunnioittamiseen liittyvien vaatimusten välillä.

113. Olen komission kanssa yhtä mieltä siitä, että kriteeriä soveltaessaan yhteisöjen tuomioistuimen tulisi tarkastella tilanteita tapaus kerrallaan. Harjoittamansa valvonnan puitteissa yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia konkreettisesti, kuinka paljon jokin markkinoille pääsyä rajoittava toimenpide estää yhteisön sisäistä kauppaa.

57 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, yhteismarkkinoilla tarkoitetaan kaikkien yhteisön sisäisen kaupan "esteiden" poistamista (ks. tältä osin asia 15/81, Schul Douane Expéditeur, tuomio 5.5.1982, Kok. 1982, s. 1409, Kok. Ep. VI, s. 389, 33 kohta).

114. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelussa tulee esille joitakin viitteitä tällaisen kriteerin soveltamisesta.

115. Avoimesti syrjivien toimenpiteiden osalta yhteisön sisäistä kauppaa rajoittava vaikutus on selvä. Tällaiset toimenpiteet ovat jo sinällään kiellettyjä EY 28 artiklassa.

116. Muiden toimenpiteiden osalta on selvitettävä niiden konkreettinen vaikutus kaupavirtoihin, mutta yhteisöjen tuomioistuimelta edellytettävä analyysi ei kuitenkaan saisi vaatia kovin monimutkaista taloudellista arviointia. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan EY 28 artiklassa ei nimittäin erotella toisistaan sellaisia toimenpiteitä, joita voidaan pitää vaikutukseltaan määrällisiä rajoituksia vastaavina toimenpiteinä, sen vaikutuksen voimakkuuden mukaan, joka kyseisillä toimenpiteillä on yhteisön sisäiseen kauppaan.⁵⁸

117. Yhteisöjen tuomioistuimella on kuitenkin oltava käytettävissään riittävästi tietoja voidakseen ratkaista, ovatko toimenpiteet omiaan rajoittamaan tai haittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee,

58 – Ks. erityisesti asia C-126/91, Yves Rocher, tuomio 18.5.1993 (Kok. 1993, s. 2361, Kok. Ep. XIV, s. I-201, 21 kohta).

että pelkästään hypoteettiset⁵⁹ tai täysin sattumanvaraiset ja välilliset⁶⁰ tai yksinkertaisesti merkityksettömät⁶¹ vaikutukset eivät ole riittäviä säännösten luokitteluun sellaisiksi määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi, jotka EY 28 artiklassa kielletään. Kaupan esteen ei siis tarvitse olla ajankohtainen eikä merkittävä, mutta sen on kuitenkin oltava vähintäänkin mahdollinen. Tämänkaltaisia esteitä ovat esimerkiksi erotuksetta sovellettavat toimenpiteet, joissa vahvistetaan tuotteiden ominaispiirteitä koskevat edellytykset.

118. Yhdenmukaisen ja selkeän markkinoille pääsyyn liittyvän kriteerin käyttö auttaisi lähentämään eri liikkumisvapauksiin kohdistuvien rajoitusten valvontajärjestelmiä toisiinsa. Kuten edellä selitettiin, edellä mainittuun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annettuun tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä esitetyt kriteerit ovat johtaneet siihen, että tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvia rajoituksia kohdellaan eri tavoin kuin muihin vapauksiin kohdistuvia rajoituksia. EU:n yhtenäismarkkinoiden toteutumiseen liittyvät vaatimukset ja EU:n kansalaisuuden kehittyminen kuitenkin edellyttävät, että näihin eri vapauksiin omaksutaan yhteinen lähestymistapa.

59 – Ks. erityisesti em. asia B & Q (tuomion 15 kohta).

60 – Ks. erityisesti asia C-69/88, Krantz, tuomio 7.3.1990 (Kok. 1990, s. I-583, 11 kohta); asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15, 24 kohta); asia C-134/94, Esso Española, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4223, 24 kohta) ja asia C-67/97, Bluhme, tuomio 3.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8033, 22 kohta).

61 – Asia C-20/03, Burmanjer ym., tuomio 26.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4133, 31 kohta).

119. Analogia tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden välillä ei tietenkään ole täydellistä. Näihin eri vapauksiin kohdistuvien rajoitusten kohtelutavoille on kuitenkin yhteistä se, että ne kaikki perustuvat markkinoille pääsyn esteen olemassaoloon.

120. Henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden alalla yhteisöjen tuomioistuimien tutkii, onko riidanalainen toimenpide sellainen, että sillä kielletään kyseisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi, ja luokittelee perustamissopimuksen vastaisiksi säännökset, jotka esimerkiksi vaikuttavat työntekijän työmarkkinoille pääsyyn tai estävät pääomien pääsyn rahoitusmarkkinoille.

121. Yhteisöjen tuomioistuin teroitti hiljattain tätä periaatetta asiassa Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon antamassaan tuomiossa, jossa se täsmensi, että ”EY 39 ja EY 43 artikla ovat esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka – vaikka niitä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää – voivat haitata sitä, että yhteisön kansalaiset käyttävät perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, tai jotka tekevät niiden käytöstä vähemmän houkuttelevaa”.⁶²

62 – Asia C-212/06, tuomio 1.4.2008 (Kok. 2008, s. I-1683, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

122. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluvat myös ne, joita tosin sovelletaan erotuksetta mutta joilla vaikutetaan yhteen kyseessä olevan toiminnan harjoittamistapaan ja joilla taloudelliselta toimijalta viedään tehokas kilpailukeino, jonka avulla se voisi päästä markkinoille.⁶³

123. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa CaixaBank France antamassaan tuomiossa, että Ranskan lainsäädäntö, jossa kielletään koron maksaminen avistatilleille, on EY 43 artiklassa kielletty rajoitus, koska se merkitsee muihin jäsenvaltioihin kuin Ranskan tasavaltaan sijoittautuneille yhtiöille ”vakavaa estettä harjoittaa niiden toimintaa” viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa ja vaikuttaa siten niiden pääsyyn Ranskan markkinoille.⁶⁴

124. Asiassa Fidium Finanz antamassaan tuomiossa,⁶⁵ jossa oli kyseessä Saksan lainsäädäntö, jonka mukaan toiminnan harjoittaminen edellytti ennakkolupaa siinä jäsenvaltiossa, jossa palvelua tarjotaan, yhteisöjen tuomioistuin totesi palvelujen tarjoamisen vapauden osalta, että riidanalainen järjestelmä vaikutti siten, että se esti sellaisten taloudellisten toimijoiden, joilla ei ollut Saksan lainsäädännössä edellytetyjä valmiuksia, ja eritoten kolmansiin maihin sijoittautuneiden yhtiöiden pääsyn Saksan rahoitusmarkkinoille.⁶⁶

125. Tässä samassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi – siitä huolimatta, että se katsoi palvelujen tarjoamisen vapauden näkökohdan menevän pääomien vapaan liikkuvuuden edelle –, että Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneiden yhtiöiden tarjoamat rahoituspalvelut olivat kyseisen lainsäädännön takia huomommin Saksassa olevien asiakkaiden saatavilla ja että se näin ollen heikensi tällaisiin palvelusuo-rituksiin kuuluvia rajat ylittäviä rahoitusvirtoja.⁶⁷

126. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta yhteisöjen tuomioistuin puolestaan totesi asiassa Graf antamassaan tuomiossa,⁶⁸ että säännösten, joilla estetään tai yritetään estää jäsenvaltion kansalaista lähtemästä kotimaastaan ja käyttämästä oikeuttaan vapaaan liikkuvuuteen, on katsottava rajoittavan tätä vapautta, vaikka näitä säännöksiä sovellettaisiin työntekijöiden kansalaisuudesta riippumatta. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että ”[kyseiset säännökset] muodostavat esteen ainoastaan, jos niillä vaikutetaan työntekijöiden pääsyyn työmarkkinoille”.⁶⁹ Se totesi samaa jo asiassa Bosman antamassaan tuomiossa⁷⁰ sellaisista säännöksistä, joilla säänneltiin ammattilaispelaajien siirtymistä toiseen jalkapalloseuraan.⁷¹

127. Kyseiset säännökset ovat perustamissopimuksen vastaisia rajoituksia, sillä niiden katsotaan rajoittavan objektiivisesti liikkumis-

63 – Em. asia CaixaBank France (tuomion 12 ja 14 kohta).

64 – Ibidem (tuomion 12 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 – Asia C-452/04, tuomio 3.10.2006 (Kok. 2006, s. I-9521).

66 – Tuomion 46 ja 49 kohta.

67 – Tuomion 48 kohta.

68 – Asia C-190/98, tuomio 27.1.2000 (Kok. 2000, s. I-493).

69 – Tuomion 23 kohta.

70 – Asia C-415/93, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921).

71 – Tuomion 92–104 kohta, erityisesti 103 kohta.

vapauksia, koska ne haittaavat uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Tällaiset toimenpiteet säilyttävät markkinat muuttumattomina ja ovat siten yhteismarkkinoiden perustana olevien liikkumisvapauksien ja kilpailun vastaisia.⁷²

kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä”.⁷⁴ Jaotteleamalla toimenpiteet eri ryhmiin yhteisöjen tuomioistuin pyrki siis määrittämään, millä edellytyksillä kukin toimenpide voi vaikuttaa markkinoille pääsyyn.⁷⁵

128. Markkinoille pääsyn kriteeri vaikuttaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön taustalla myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla.

129. Edellä mainitussa asiassa Dassonville antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuim määritteli vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi ”kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säännökset, jotka voivat rajoittaa – yhteisön sisäistä kauppaa”.⁷³ Edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuim katsoi sittemmin, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten säännösten soveltaminen ei kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan, jos se ”ei ole omiaan estämään [toisesta jäsenvaltiosta] tuotujen tuotteiden markkinoille pääsyä eikä rajoittamaan sitä enempää

130. Todellisuudessa oikeuskäytäntöön sisältyy lukuisia esimerkkejä tähän kriteeriin pohjautuvista ratkaisuista. Esimerkiksi asiassa Gourmet International Products antamassaan tuomiossa⁷⁶ yhteisöjen tuomioistuim totesi, että lainsäädäntö, jolla kielletään millään tavoin mainostamasta alkoholiuomia kuluttajille, rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa ja kuuluu siten EY 28 artiklan soveltamisalaan, koska sillä rajoitetaan enemmän muista jäsenvaltioista tuotavien tuotteiden markkinoille pääsyä kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä.⁷⁷ Samoin edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa De Agostini ja TV-Shop annetussa tuomiossa, joka koski lapsille kohdistetun mainonnan ehdotonta kieltoa, yhteisöjen tuomioistuim arvioi, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla mainostajalta evätään ainoa myynninedistämiskeino, jonka avulla se voi päästä kyseisille markkinoille, voi olla määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.⁷⁸

74 – Tuomion 17 kohta (kursivointi tässä).

75 – Ks. erityisesti julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus em. asiassa Graf (19 kohta) ja julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus em. asiassa CaixaBank France (72 kohta).

76 – Asia C-405/98, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1795).

77 – Tuomion 18–25 kohta.

78 – Tuomion 43 kohta. Ks. myös asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14887), jossa yhteisöjen tuomioistuim piti lääkkeiden postimyntikieltoa vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, koska kieltö saattoi haitata enemmän muista jäsenvaltioista peräisin olevien kuin kotimaisten tuotteiden pääsyä markkinoille (74 kohta).

72 – Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Corporación dermoestética (C-500/06), 73 kohta.

73 – Tuomion 5 kohta (kursivointi tässä).

131. Kuten julkisasiamies Tizzano totesi edellä mainitussa asiassa CaixaBank France antamassaan ratkaisuehdotuksessa, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössä on käytetty samansisältöistä kriteeriä kuin se, jota on sovellettu muihin liikkumisvapauksiin.⁷⁹

132. Saman kriteerin käyttäminen kaikkien liikkumisvapauksien kohdalla helpottaa sellaisten tapausten ratkaisemista, joissa kansalliset toimenpiteet, jotka esitetään yhteisöjen tuomioistuimen tarkasteltaviksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta, voidaan luokitella myös muiden liikkumisvapauksien rajoituksiksi.

133. Vaikka useimmissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin tutkii tämäntyyppiset toimenpiteet pääsääntöisesti suhteessa yhteen näistä perusvapauksista,⁸⁰ se on toisinaan katsonut esimerkiksi tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan näkökulman ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan näkökulman liittyvän läheisesti toisiinsa ja sen vuoksi tutkinut kyseisen rajoituksen sekä EY 28 artiklan että EY 49 artiklan kannalta.

134. Asiassa Canal Satélite Digital antamassaan tuomiossa⁸¹ yhteisöjen tuomioistuin näin ollen katsoi, että sellainen lainsäädäntö, jonka mukaan ennakkolupamenettely on edellytyksenä tiettyjen tavaroiden ja niihin liittyvien palvelujen myymiselle, on tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien periaatteiden vastainen, koska se on omiaan kestoensa ja siitä aiheutuvien kustannusten takia saamaan kyseiset tarjoajat luopumaan hankkeestaan.⁸²

135. Lisäksi on ollut oikeustapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa esitettyjä kriteerejä analogisesti muihin liikkumisvapauksiin. Esimerkiksi palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevassa asiassa Alpine Investments annetussa tuomiossa⁸³ yhteisöjen tuomioistuin korosti nimenomaisesti, että toisin kuin edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa, tässä tapauksessa riitautettu kiello *rajoitti välittömästi pääsyä toisen jäsenvaltion palvelumarkkinoille* ja voi siten haitata yhteisön laajuista palvelujen kauppaa.⁸⁴

81 – Asia C-390/99, tuomio 22.1.2002 (Kok. 2002, s. I-607).

82 – 41 kohta.

83 – Asia C-384/93, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1141), joka koski Alankomaiden lainsäädännössä asetettua puhelinmyyntikieltoa.

84 – Tuomion 38 kohta (kursivointi tässä). Ks. myös asia C-254/98, TK-Heimdienst, tuomio 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-151), joka koski Itävallassa annetun leipomo-, liha- ja elintarviketuotteiden liikkuvaa kauppaa sääntelevän lainsäädännön yhteensoveltuutta EY 28 artiklan kanssa ja jossa yhteisöjen tuomioistuin viittasi nimenomaisesti markkinoille pääsyn kriteeriin sekä em. asiaan Alpine Investments perustuvaan oikeuskäytäntöön (29 kohta).

79 – Ratkaisuehdotuksen 73 kohta. Julkisasiamies Tizzano viittasi erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta omaksumaan lähestymistapaan.

80 – Yhteisöjen tuomioistuin toimii näin silloin, kun toinen näistä perusvapauksista on täysin toissijainen ensimmäiseen perusvapauteen nähden ja voidaan liittää siihen. Ks. erityisesti asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 22 kohta), joka koski arpajaisoimintaa, ja asia C-36/02, Omega, tuomio 14.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9609, 25–27 kohta), joka koski tietyn pelimallin kaupallista hyödyntämistä ja käyttöä.

136. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että kansallinen lainsäädäntö voidaan katsoa perustamissopimuksen vastaiseksi määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi, jos se estää tuotteen pääsyn markkinoille, olipa kyseisen toimenpiteen tarkoitus mikä hyvänsä.

137. Vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen tämän menettelyn yhteydessä esittämään kysymykseen totean, että sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa säädetään tuotteen käytöstä ja joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja toisista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin, on pidettävä EY 28 artiklassa tarkoitettuina tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä, jos ne rajoittavat kyseisen tuotteen pääsyä markkinoille.

138. Näiden näkökohtien pohjalta tutkin seuraavaksi, onko nyt esillä oleva toimenpide EY 28 artiklassa taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen mukainen.

V Jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

139. Komission mukaan Italian lainsäädäntö, jonka mukaan perävaunun kytkeminen mopoon, moottoripyörään, kolmipyörään ja nelipyörään on kiellettyä, rajoittaa tavaroiden

vapaata liikkuvuutta ja on siten perustamissopimuksen vastainen.

*A Osapuolten pääasialliset lausumat*⁸⁵

140. Komissio ensinnäkin muistuttaa, että koska mopojen perävaunujen tyyppihyväksynnästä, rekisteröinnistä ja kuljettamisesta ei ole annettu yhdenmukaistettua yhteisön lainsäädäntöä, on sovellettava EY 28 ja EY 30 artiklaa.

141. Edelleen komissio korostaa, että Italian lainsäädäntö estää muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen perävaunujen käytön ja siten rajoittaa niiden tuontia ja kaupan pitämistä Italiassa. Komission mukaan tällainen kielto ei ole perustamissopimuksen mukainen, ellei sitä voida perustella jollakin EY 30 artiklassa mainitulla yleistä etua koskevalla syyllä tai jollakin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetulla pakottavalla vaatimuksella.

⁸⁵ – Viitataan tältä osin julkisasiamies Léger'n nyt esillä olevassa asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 20–27 kohtaan.

142. Tältä osin komissio huomauttaa, että se, että Italian tasavalta sallii muissa jäsenvaltioissa rekisteröityjen mopojen vetää perävaunua alueellaan, osoittaa, ettei kyseinen kielto johdu mistään liikenneturvallisuutta koskevasta vaatimuksesta.

143. Lopuksi komissio tuo esille, että direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien perustelukappaleet, joihin Italian tasavalta vetoaa antamansa lainsäädännön perusteina, eivät vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole oikeudellisesti sitovia eikä niiden tarkoituksena tai vaikutuksena voi olla se, että tässä tapauksessa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö voitaisiin niiden perusteella katsoa yhteisön oikeuden mukaiseksi.

144. Näiden väitteiden osalta Italian tasavalta ensinnäkin huomauttaa, että sen syyksi luettu rikkominen koskee kieltoa vetää perävaunua Italiassa rekisteröidyllä mopolla eikä rekisteröinnin epäämistä sellaisilta mopoilta ja sellaisilta perävaunuilta, jotka on valmistettu toisessa jäsenvaltiossa ja tarkoitettu pidettäväksi kaupan Italian alueella.

145. Edelleen Italian tasavalta väittää, että direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien viimeisissä perustelukappaleissa esitetty varauma mahdollistaa riidanalaisen toimenpiteen. Kyseinen varauma perustuu sen mukaan siihen, että jäsenvaltioiden alueet ovat maastoltaan erilaisia. Varauma voitaisiin jättää huomiotta vain siinä tapauksessa, että kaksi- ja kolmipyöräisillä moottoriajoneu-

voilla vedettävien perävaunujen tyyppihyväksyntää, rekisteröintiä ja tiekuljetusta koskevat tekniset säännöt olisi yhdenmukaistettu.⁸⁶ Italian tasavalta kuitenkin toteaa, ettei yhteisön lainsäädännössä ole säännöksiä tällaisesta yhdenmukaistamisesta. Tämä tarkoittaa, että perävaunujen vastavuoroinen tunnustaminen on jätetty jäsenvaltioiden harkintaan.

146. Italian tasavalta korostaa, että ajoneuvojen teknisillä ominaisuuksilla on olennainen merkitys liikenneturvallisuuden kannalta. Tältä osin Italian viranomaiset katsovat, että koska perävaunua vetävien ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä ei ole olemassa normeja, vaadittavat turvallisuus-edellytykset eivät täyty.

B Arviointi

147. Aivan ensiksi on huomattava, että yhteisön oikeudessa ei ole yhdenmukaistettu sääntöjä sellaisten ajoneuvojen kuljettamisen ja käyttämisen osalta, joihin on kytketty perävaunu.

⁸⁶ – Tässä yhteydessä Italian tasavalta huomauttaa, että perävaunujen vetämisestä muuntotyypisillä ajoneuvoilla on jo olemassa lainsäädäntöä.

148. Koska tämän lainsäädännön yhdenmukaistamisesta yhteisön tasolla ei ole annettu säännöksiä, jäsenvaltiot voivat alueellaan määrittää liikenneturvallisuuden osalta asianmukaiseksi katsomansa suojelun tason ja toteuttaa yleisen turvallisuuden suojelemiseen tähtääviä toimenpiteitä. Niillä on näin ollen oikeus asettaa rajoituksia perävaunujen käytölle.

149. Tällä jäsenvaltioiden toimivallalla on kuitenkin rajansa.

150. Jäsenvaltioiden on nimittäin silloinkin, kun yhteiset tai yhdenmukaistetut säännöt puuttuvat, kunnioitettava perustamissopimuksessa määrättyjä perusvapauksia, joihin myös tavaroiden vapaa liikkuvuus kuuluu.⁸⁷ Tämä liikkumisvapaus tarkoittaa EY 28 artiklan mukaan sitä, että tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet jäsenvaltioiden välillä ovat kiellettyjä.

151. Sen määritelmän mukaan, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti ”vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen” käsitteestä asiassa Dassonville antamassaan tuomiossa, EY 28 artiklan soveltamisalaan kuuluvat

kaikki sellaiset kansalliset säännökset, jotka rajoittavat maahantuotujen tuotteiden pääsyä markkinoille.

152. Edellä esittämäni analyysin pohjalta onkin seuraavaksi selvitettävä, onko nyt esillä oleva Italian lainsäädäntö omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa ja erityisesti estämään toisissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen perävaunujen pääsyn Italian markkinoille.

153. Nyt kyseessä oleva lainsäädäntö on yleistä järjestystä koskeva toimenpide, jonka Italian hallitus määräsi kuljettajien ja tiellä liikkujien turvallisuuden takaamiseksi. Se on sisällytetty sellaisenaan Italian tieliikennelakiin. Kyseisessä lainsäädännössä kielletään perävaunun kytkeminen mopoon, moottoripyörään, kolmipyörään ja nelipyörään koko Italian alueella. Tähän periaatteelliseen kieltoon ei nähtävästi ole säädetty mitään poikkeuksia. Toisin kuin edellä mainitussa asiassa Mickelsson ja Roos kyseessä olleilla säännöksillä, nyt esillä olevalla toimenpiteellä ei rajoiteta tuotteen käyttöä vaan yksinkertaisesti kielletään se kokonaan.

154. Lisäksi kyseinen kieltö on toimenpide, jota sovelletaan erotuksesta sekä kotimaassa valmistettuihin ja kaupan pidettyihin että

⁸⁷ – Ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska (tuomion 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin.⁸⁸ Italia korostaa vastauskirjelmässään, että kielto koskee kaikkia perävaunuja, valmistettiin tai pidettiin niitä kaupan missä hyvänsä.⁸⁹

155. Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan⁹⁰ toteaa, kyseisessä lainsäädännössä tarkoitettujen perävaunujen muodostavat erityiset markkinat. Niillä on tiettyjä teknisiä ominaisuuksia, jotka mahdollistavat niiden kytkemisen moottoripyörään.

156. Näiden seikkojen perusteella katson, että Italian lainsäädäntö asettaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille perävaunujen valmistajille ja jakelijoille merkittäviä rajoituksia, vaikka täysin tunnustettaisiin liikenneturvallisuuden suojelun merkitys ja otettaisiin huomioon sen kasvava tiedostaminen yhteisössä ja sen jäsenvaltioissa.

157. Tämän kiellon takia kyseisiä tuotteita on käytännössä mahdotonta tuoda Italian markkinoille.

88 – Asiakirja-aineistosta käy ilmi, ettei Italiassa valmisteta lainkaan tämäntyyppisiä perävaunuja.

89 – Vastauskirjelmän 2 kohta.

90 – Viittaan tällä komission suullisen käsittelyn uudelleen aloittamisen yhteydessä jättämään asiakirjaan (s. 3).

158. Kielto on ulottuvuudeltaan sellainen, että siinä ei jätetä mahdollisuuksia perävaunujen muulle kuin aivan vähäiselle käytölle. Kielto tekee perävaunun hyödyttömäksi, koska niitä ei voida käyttää siihen tarkoitukseen, johon ne on normaalisti tarkoitettu, nimittäin toimimaan moottoripyörän ylimääräisenä tavaratilana. Se saa jakelijat luopumaan niiden maahantuonnista. Senkaltainen liiketoiminta ei olisi järkevää, jos kerran vähittäismyyjä tietää, etteivät tuotteet kuitenkaan mene kaupaksi tai ettei kukaan vuokraa niitä.⁹¹ Tämä tarkoittaa, että kiellon vaikutuksesta tuonti vähenee merkittävästi.

159. Näin ollen katson, että kyseinen lainsäädäntö, jolla kielletään kokonaan tuotteen käyttö koko Italian alueella, muodostaa merkittävän, suoran ja välittömän esteen yhteisön sisäiselle kaupalle. Tämänkaltaisen lainsäädäntö on mielestäni juuri sellainen tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, jota EY 28 artiklassa tarkoitetaan.

160. Tämä toimenpide ei kuitenkaan välttämättä ole yhteisön oikeuden vastainen. Jäsenvaltiot voivat nimittäin rajoittaa liikkumisvapauksia, jos rajoituksille on jokin oikeutettu

91 – Viittaan tältä osin julkisasiamies Kokottin em. asiassa Mickelson ja Roos antamaan ratkaisuehdotukseen. Sen 45 kohdassa julkisasiamies nimittäin huomauttaa, että tuotteen käyttötapa sääntelevät toimenpiteet (esimerkiksi kielto ajaa maastoautolla yleisten teiden ulkopuolella metsässä tai moottoriteiden nopeusrajoitukset) saattavat saada aikaan sen, että ihmiset pidättäytyvät ostamasta maastoautoa tai erityisen nopeaa autoa, koska he eivät voisi käyttää niitä haluamallaan tavalla, ja käyttörajoitus olisi siten yhteisön sisäisen kaupan mahdollinen rajoitus.

syy ja jos ne ovat tarpeellisia ja oikeasuhteisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

mukainen pakottava syy, jonka vuoksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista voidaan pitää perusteltuna.⁹³

161. Siltä osin kuin on kyse toimenpiteen oikeuttamisesta, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallinen lainsäädäntö, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, voidaan oikeuttaa jollakin EY 30 artiklassa mainitulla yleistä etua koskevalla syyllä tai jollakin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetulla pakottavalla vaatimuksella silloin, kun kansallista lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta.⁹²

164. Tällaisen kiellon on kuitenkin oltava oikeasuhteinen. Vaikka onkin jäsenvaltioiden asia päättää – koska perävaunun vetämisestä mopolla ei ole olemassa yhdenmukaistettuja sääntöjä – kuljettajien turvallisuuden suojelun tasosta ja siitä, millä keinoilla tämä taso saavutetaan, niiden on kuitenkin tältä osin noudatettava perustamissopimuksessa asetettuja rajoja ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

162. Nyt esillä olevassa riita-asiassa Italian tasavalta vetoaa siihen, että kyseisellä kiellolla haluttiin taata liikenneturvallisuus.

165. Jotta kansallinen lainsäädäntö olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, on selvitettävä, soveltuuko se sillä tavoitellun edun suojaamiseen ja voidaanko siinä toteutetuilla keinoilla saavuttaa kyseinen tavoite ylittämättä sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi.⁹⁴

163. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä tavoite on sellainen yleisen edun

93 – Ks. liikenneturvallisuuden osalta em. asia komissio v. Portugali (tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. erityisesti sääntöjen noudattamisen valvonnasta tieliikenneturvallisuuden alalla 6.4.2004 annettu komission suositus 2004/345/EY (EUVL L 111, s. 75); komission tiedonanto ”Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma – Tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu”, 2.6.2003 (KOM (2003) 311 lopullinen) ja liikenneturvallisuuden parantamisesta 26.6.2000 annettu neuvoston päätöslauselma (EYVL C 218, s. 1).

94 – Ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004 (78 kohta) ja asia Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (79 kohta) sekä asia C-297/05, komissio v. Alankomaat, tuomio 20.9.2007 (Kok. 2007, s. I-7467, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 – Ks. em. Cassis de Dijon -tapaus.

166. On selvää, että tämänkaltainen lainsäädäntö voi olla tehokas keino suojella tiellä liikkuja. Kuten julkisasiamies Léger toteaa nyt esillä olevassa asiassa annetussa ensimmäisessä ratkaisuehdotuksessa, perävaunun kytkeminen mopoon voi hyvinkin olla tietyissä olosuhteissa vaaraksi liikenteelle, koska kyseinen ajoneuvo on hidas ja voi haitata merkittävästi liikennettä ajoradalla.

167. On silti vaikeaa ajatella, että riidanalainen toimenpide täyttäisi oikeasuhteisuuden vaatimukset.

168. Italian lainsäädännössä ei nimittäin rajoituta kieltämään perävaunua vetävien mopojen kuljettamista vain tietyissä paikoissa tai tietyillä reiteillä, vaan kiello koskee koko Italian aluetta, olivatpa tieinfrastruktuurit ja liikenneolot minkälaisia hyvänsä.

169. Italian viranomaiset eivät ole esittäneet mitään täsmällistä seikkaa, joka osoittaisi, että asetetut vaatimukset olisivat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään. Toiseksi kiello koskee vain Italiassa rekisteröityjä moottoripyöriä.⁹⁵ Toisin sanoen Italian teillä saa kuljettaa perävaunua muissa jäsenvaltioissa rekisteröidyillä ajoneuvoilla.

170. Vaikuttaa myös siltä, että kuljettajien turvallisuuden lisääminen, johon kyseisellä Italian lainsäädännöllä pyritään, voitaisiin saavuttaa myös muilla, yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Tähän tavoitteeseen voitaisiin päästä esimerkiksi osittaisella kiellolla tai rajoituksella, jota sovellettaisiin vaarallisiksi luokiteltuihin reitteihin, kuten vuorten ylitysteihin, moottoriteihin tai erityisen vilkkaasti liikennöityihin yleisiin teihin. Tämä vaihtoehto vähentäisi perävaunujen käyttöön liittyviä riskejä ja asettaisi huomattavasti vähemmän rajoituksia kaupalle.

171. Joka tapauksessa katson, että ennen niin kauaskantoisen toimenpiteen kuin yleisen ja ehdottoman kiellon hyväksymistä Italian viranomaisten olisi kuulunut tutkia huolellisesti, oliko mahdollista turvautua vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin, ja hylätä kyseiset toimenpiteet ainoastaan, jos olisi selvästi osoitettu, että ne olivat riittämättömiä tavoitellun päämäärän kannalta. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että kansalliset viranomaiset olisivat tehneet tällaisen tutkimuksen.

172. Edellä esitetyistä syistä katson, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on antanut ja pitänyt voimassa sellaista

⁹⁵ – Italian tasavallan vastineen 2 kohta.

lainsäädäntöä, jossa kielletään mopoon, moottoripyörään, kolmipyörään tai nelipyörään kytkettyjen perävaunujen käyttö Italian alueella.

173. Kyseisellä toimenpiteellä säädettyä rajoitusta ei mielestäni voida vakuuttavasti perustella sillä Italian tasavallan esittämällä perustelulla, jonka mukaan direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien viimeiset perustelukappaleet sallisivat jäsenvaltioiden pitää voimassa tämänkaltaista lainsäädäntöä.

174. Kuten julkisasiamies Léger huomauttaa tässä samassa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa, yhteisön säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaa voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen.⁹⁶

175. Jo direktiiviä 93/93 luettaessa ilmenee, ettei mitään niistä johdanto-osan kappaleista, joihin Italian tasavalta vetoaa, toisteta kyseisen direktiivin säädösosassa. Tältä osin on huomattava – ja kuten julkisasiamies Léger korostaa nyt esillä olevassa asiassa antamansa ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa – että vaikka

yhteisöjen tuomioistuin voi periaatteessa käyttää direktiivin johdanto-osaa viitteenä lainsäätäjän tarkoituksen ja sen antamien säännösten merkityksen tulkinnassa, on kuitenkin selvää, että jos perustelukappaleessa esiintyvää käsitettä ei ole nimenomaisesti konkretisoitu direktiivin säädösosassa, on säädösosan sisältöä pidettävä etusijalla.⁹⁷

176. Joka tapauksessa on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan johdetun oikeuden säännöstä, tässä tapauksessa direktiiviä, ”ei voida tulkita siten, että jäsenvaltioille annettaisiin lupa asettaa edellytyksiä, jotka ovat tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten vastaisia”.⁹⁸

177. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on antanut ja pitänyt voimassa sellaista lainsäädäntöä, jossa kielletään mopoon, moottoripyörään, kolmipyörään tai nelipyörään kytkettyjen perävaunujen käyttö Italian alueella.

97 – Tässä yhteydessä julkisasiamies Léger viittaa asiassa *Meta Fackler* antamansa ratkaisuehdotuksen 70 kohtaan (asia C-444/03, tuomio 12.5.2005, Kok. 2005, s. I-3913).

98 – Asia C-47/90, *Delhaize ja Le Lion*, tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3669, 26 kohta). Ks. myös em. asia *Clinique*, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”direktiiviä – kuten kaikkia johdetun oikeuden säännöksiä ja määräyksiä – on kuitenkin tulkittava ottaen huomioon tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat perustamissopimuksen määräykset” (tuomion 12 kohta).

96 – Ks. erityisesti asia C-162/97, *Nilsson ym.*, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7477, 54 kohta) ja asia C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor*, tuomio 24.11.2005 (Kok. 2005, s. I-10095, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

VI Oikeudenkäyntikulut

178. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan

korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Italian tasavalta on pääosin hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

179. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa sellaista lainsäädäntöä, jossa kielletään mopoon, moottoripyörään, kolmipyörään tai nelipyörään kytkettyjen perävaunujen käyttö Italian alueella

- velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.