

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 februari 2009 *

I mål C-110/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 4 mars 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Recchia och F. Amato, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts och T. von Danwitz samt domarna A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus (referent), A. Arabadjiev och C. Toader,

generaladvokat: P. Léger, därefter Y. Bot,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett, därefter förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 5 oktober 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

med beaktande av beslutet av den 7 mars 2007 att återuppta det muntliga förfarandet och efter förhandlingen den 22 maj 2007,

med beaktande av de skriftliga och muntliga yttranden som har inkommit från:

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom D. Recchia och F. Amato, båda i egenskap av ombud,

- Republiken Italien, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

- Republiken Tjeckien, genom T. Boček, i egenskap av ombud,

- Konungariket Danmark, genom J. Bering Liisberg, i egenskap av ombud,

- Förbundsrepubliken Tyskland, genom M. Lumma, i egenskap av ombud,

- Republiken Grekland, genom N. Dafniou, i egenskap av ombud,

- Republiken Frankrike, genom G. de Bergues och R. Loosli, båda i egenskap av ombud,

- Republiken Cypern, genom K. Lykourgos och A. Pantazi-Lamprou, båda i egenskap av ombud,

- Konungariket Nederländerna, genom H.G. Sevenster och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,

- Konungariket Sverige, genom A. Kruse, i egenskap av ombud,

och efter att den 8 juli 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att införa förbud mot att använda släpvagnar på mopeder, motorcyklar och tre- och fyrhjuliga motorcykelfordon ("motoveicoli", nedan kallade motorcyklar).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- ² Genom rådets direktiv 92/61/EEG av den 30 juni 1992 om typgodkännande av två- och trehjuliga motorfordon (EGT L 225, s. 72; svensk specialutgåva, område 13, volym 23,

s. 154) infördes enhetliga definitioner samt ett gemenskapsförfarande för typgodkännande för vissa fordonstyper som avses i direktivet. Direktivets artikel 1.1 och 1.2 har följande lydelse:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på samtliga två- och trehjuliga motorfordon – även sådana med tvillinghjul – som är avsedda för vägtrafik samt på komponenter och separata tekniska enheter till sådana fordon.

...

2. De fordon som avses i punkt 1 skall indelas i:

- mopeder, dvs. två- eller trehjuliga fordon med en motor som, om den bygger på inre förbränning, har högst 50 cm³ slagvolym, och som är konstruerade för en högsta hastighet som inte överstiger 45 km/h,

- motorcyklar, dvs. tvåhjuliga fordon, med eller utan sidvagn, som har en motor som, om den bygger på inre förbränning, har en slagvolym på över 50 cm³ eller är konstruerade för en maximihastighet på över 45 km/h,

- trehjuliga motorcyklar, dvs. fordon med tre symmetriskt placerade hjul som har en motor som, om den bygger på inre förbränning, har en slagvolym på över 50 cm³ eller en högsta hastighet som överstiger 45 km/h.”

3 Det framgår av artikel 1.3 att direktiv 92/61 också var tillämpligt på fyrhjuliga motorfordon, nämligen ”fyrhjuliga motorcykelfordon”, som beroende på sina tekniska egenskaper betraktades som antingen mopeder eller trehjuliga motorcyklar.

4 Rådets direktiv 93/93/EEG av den 29 oktober 1993 om två- och trehjuliga motorfordons vikt och dimensioner (EGT L 311, s. 76) syftar till att harmonisera de obligatoriska tekniska kraven så att de förfaranden för typgodkännande som avses i direktiv 92/61 kan genomföras. I direktivets sjätte skäl anges följande:

”Föreskrifterna i detta direktiv får inte ha till syfte att tvinga de medlemsstater att ändra sina regler som på sitt område inte tillåter två- eller trehjuliga motorfordon att ha släpvagn.”

- 5 Europaparlamentets och rådets direktiv 97/24/EG av den 17 juni 1997 om vissa komponenter och karakteristiska egenskaper hos två- eller trehjuliga motorfordon (EGT L 226, s. 1) syftar till att ytterligare harmonisera vissa tekniska krav för dessa fordon, bland annat bestämmelserna om kopplings- och fastgöringsanordningar. I skäl 12 i direktivet preciseras följande:

”... Föreskrifterna i detta direktiv får inte ha till syfte att tvinga de medlemsstater att ändra sina regler som på sitt område inte tillåter två- eller trehjuliga motorfordon att ha släpvagn.”

Den nationella lagstiftningen

- 6 I Italien definieras motorcykel som två-, tre-, eller fyrhjuligt motorfordon i artikel 53 i lagstiftningsdekret (decreto legislativo) nr 285 av den 30 april 1992 (ordinarie tillägg till GURI nr 114 av den 18 maj 1992) (nedan kallat vägtrafikdekretet). Endast fyrhjuliga fordon utgör så kallade ”fyrhjuliga motorcykelfordon”.
- 7 I artikel 54 i vägtrafikdekretet definieras bilar (autoveicoli) som motorfordon som är försedda med minst fyra hjul med undantag för de fordon som definieras i artikel 53.
- 8 Enligt artikel 56 i vägtrafikdekretet är det endast tillåtet att använda släpvagnar på bilar, trådbussar (eldrivna motorfordon som inte går på räls och som drivs med hjälp av en

kontaktledning i luften) och traktorer (trehjuliga motorfordon som är konstruerade för att användas tillsammans med släpvagn).

Det administrativa förfarandet

- 9 Efter ett klagomål från en enskild mot Republiken Italien och en informell undersökning från kommissionens sida tillställde kommissionen medlemsstaten en formell underrättelse den 3 april 2003. Kommissionen angav att förbudet mot att använda släpvagnar på motorcyklar utgjorde ett åsidosättande av artikel 28 EG.

- 10 I sin svarsskrivelse av den 13 juni 2003 åtog sig Republiken Italien att göra de ändringar i den nationella lagstiftningen som krävdes för att avskaffa de importhinder som nämndes i den formella underrättelsen.

- 11 Därefter mottog kommissionen inte någon ytterligare information om att några sådana ändringar hade antagits. Kommissionen avgav därför den 19 december 2003 ett motiverat yttrande och anmodade Republiken Italien att yttra sig inom två månader från delgivning av det motiverade yttrandet.

- 12 Då kommissionen inte erhöll något svar på det motiverade yttrandet, beslutade den att väcka förevarande talan.

Förfarandet vid domstolen

- 13 Den 11 juli 2006 beslutade domstolen att hänskjuta målet till tredje avdelningen. Då ingen av parterna hade begärt att få yttra sig muntligen beslutade domstolen att målet skulle avgöras utan muntlig förhandling. Generaladvokaten Léger föredrog sitt förslag till avgörande vid sammanträdet den 5 oktober 2006, varefter det muntliga förfarandet avslutades.
- 14 Den 9 november 2006 beslutade tredje avdelningen att med tillämpning av artikel 44.4 i rättegångsreglerna hänskjuta målet till domstolen i syfte att det skulle kunna tilldelas en större sammansättning.
- 15 Domstolen förordnade genom beslut av den 7 mars 2007 om att återuppta det muntliga förfarandet och hålla en muntlig förhandling. Domstolen begärde att parterna i målet och, i enlighet med artikel 24 andra stycket i domstolens stadga, de övriga medlemsstaterna, skulle besvara frågan i vilken utsträckning och under vilka villkor nationella bestämmelser som inte reglerar en varas egenskaper utan dess användning, och som är tillämpliga på inhemska och importerade varor utan åtskillnad, ska betraktas som åtgärder med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har, i den mening som avses i artikel 28 EG.

Talan*Yttranden som avgetts som svar på domstolens fråga*

- 16 Parterna i målet, liksom Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Cypern, Konungariket Nederländerna och Konungariket Sverige, har yttrat sig skriftligen eller muntligen i denna fråga.
- 17 Enligt kommissionen är det möjligt att urskilja två typer av lagstiftning som reglerar användningen av en vara, nämligen dels lagstiftning som säger att användningen av en vara ska ske enligt vissa villkor som är specifika för varan eller som begränsar användningen i tid eller rum, dels lagstiftning som innehåller absoluta eller nästan absoluta förbud mot att använda varan.
- 18 Kommissionen föreslår att de kriterier som anges i punkt 5 i domstolens dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 873; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343), ska tillämpas på den förstnämnda lagstiftningstypen och att det ska göras en prövning i varje enskilt fall. Vad gäller den andra lagstiftningstypen anser kommissionen att eftersom den innehåller ett absolut förbud att använda en viss vara eller ett förbud som endast tillåter en marginell användning i undantagsfall utgör den per definition en åtgärd med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har i den mening som avses i artikel 28 EG. Kommissionen anser att det varken är lämpligt eller nödvändigt att utsträcka de kriterier som räknas upp i punkterna 16 och 17 i domstolens dom av den 24 november 2003 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 2003, s. I-6097; svensk specialutgåva, s. I-431), till att även omfatta en varas användningsformer och att således skapa ytterligare en typ av åtgärder på vilken artikel 28 EG inte är tillämplig.

- 19 Republiken Italien har hävdats att artikel 28 EG är tillämplig på en bestämmelse om användningen av en vara endast om den förbjuder all användning av en vara, eller en varas enda användning för det fall varan inte kan användas för mer än ett ändamål. Om det däremot finns utrymme för bedömning vad gäller möjligheterna att använda varan omfattas situationen inte av artikel 28 EG.
- 20 Republiken Tjeckien har gjort gällande att det inte är lämpligt att göra rigida distinktioner mellan olika typer av åtgärder och tillämpa olika juridiska kriterier beroende på typen av åtgärd, eftersom införandet av en ny åtgärdstyp varje gång oundvikligen medför definitionssvårigheter.
- 21 Medlemsstaten har i likhet med kommissionen framhållit att de kriterier som infördes genom domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard beträffande säljformerna för varor inte bör utsträckas till att även omfatta bestämmelser om användningen av varor. Dels har tillämpningen av kriterierna nämligen inte varit problemfri i domstolens rättspraxis, dels har de inte varit riktigt nödvändiga. De nationella myndigheterna skulle ha kunnat försvara de bestämmelser som har förklarats reglera säljformer även utan de kriterier som uppställdes genom nämnda dom.
- 22 Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Cypern och Konungariket Sverige anser däremot att de kriterier som upprättades genom den rättspraxis som inleddes med domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard bör tillämpas analogt på en nationell bestämmelse som begränsar eller förbjuder vissa användningsformer för en vara. De föreslår således att en nationell bestämmelse ska undantas från tillämpningsområdet för artikel 28 EG under förutsättning att den inte rör själva varan, att den är tillämplig på samtliga berörda ekonomiska aktörer som utövar sin verksamhet inom det nationella territoriet och att den påverkar inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt, såväl rättsligt som faktiskt.

- 23 Dessa medlemsstater har dock framhållit att det skulle vara nödvändigt att frångå dessa kriterier om det visade sig att de restriktiva nationella bestämmelserna rätt och slätt förbjuder användningen av en bestämd vara eller endast tillåter en marginell användning av densamma, varigenom dess tillträde till marknaden begränsas.
- 24 Enligt Konungariket Danmark är det viktigt att konstatera att inte samtliga nationella regler som begränsar en enskilds eller ett företags handlingsfrihet beträffande en viss vara är förbjudna. När det gäller det kriterium enligt vilket en nationell regel inte får hindra en varas tillträde till marknaden anser denna medlemsstat att det är svårt att fastställa när en inskränkning av användningen av en vara kan betraktas som så begränsande att den hindrar tillträde till marknaden. Medlemsstaten anser att det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida den som invänder mot en sådan regel har visat att tillträdet till marknaden inskränks genom regelns tillämpning.
- 25 Förbundsrepubliken Tyskland anser att en varas användningsformer och säljformer är två sidor av samma mynt, i den meningen att många av dessa användningsformer kan betraktas som säljformer och vice versa. Medlemsstaten hävdar att principerna i domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard ska tillämpas på samma sätt på lagstiftning avseende en varas användningsformer, under förutsättning att lagstiftningen inte är diskriminerande, garanterar lika möjligheter i konkurrensen mellan varor som har tillverkats i den medlemsstat som har föreskrivit sådana former och varor från andra medlemsstater, och inte helt eller nästan helt hindrar varornas tillträde till marknaden i nämnda medlemsstat.
- 26 Republiken Grekland anser att själva användningen av en vara inte i sig kan hindra handeln inom gemenskapen. Om denna användning emellertid utgör en relevant omständighet som hänger samman med utsläppandet på marknaden av denna vara – vilket ska bedömas i varje enskilt fall – är artikel 28 EG tillämplig på hindret för användningen av varan.

- 27 Republiken Frankrike anser att de nationella bestämmelserna beträffande en varas användningsformer och säljformer är jämförbara vad gäller på vilket sätt och i vilken grad dessa bestämmelser påverkar handeln inom gemenskapen. Dessa former får nämligen i princip endast konsekvenser efter det att varan har importerats och endast genom konsumentens agerande. Således bör samma kriterier tillämpas på dessa två typer av bestämmelser.
- 28 Republiken Cypern instämmer visserligen i de förbehåll som andra medlemsstater har gett uttryck för beträffande införandet av ett nytt, huvudsakligen ekonomiskt kriterium, men gör gällande att om den rättspraxis som bygger på domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard inte utsträcktes till att omfatta bestämmelser som reglerar användningen av en vara skulle varje bestämmelse om varors användning kunna likställas med ett förbud med stöd av den regel som slogs fast i domen i det ovannämnda målet Dassonville. Medlemsstaten anser att domstolen ska koncentrera sig på frågan huruvida den berörda bestämmelsen kan innebära ett heltäckande eller partiellt förbud mot att varan ges tillträde till den nationella marknaden.
- 29 Konungariket Sverige anser att artikel 28 EG är tillämplig på en nationell bestämmelse som förbjuder en form av användning av varan, om bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att den i praktiken hindrar varans tillträde till marknaden.
- 30 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att man först ska pröva huruvida de nationella åtgärdernas effekter på den fria rörligheten för varor inte är alltför osäkra och alltför indirekta. Med andra ord ska det prövas huruvida det föreligger ett orsakssamband mellan dessa åtgärder och effekten på handeln inom gemenskapen. Ett stort antal regler beträffande användningen av en vara kan omfattas av detta första kriterium som utgör ett filter med hjälp av vilket sådana regler hamnar utanför tillämpningsområdet för artikel 28 EG.

- 31 Medlemsstaten har redogjort för argumenten för och emot att låta den rättspraxis som inleddes med domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard omfatta även en varas användningsformer. För det första gör ett sådant synsätt det möjligt att undanta ett antal regler som syftar till att skydda icke-ekonomiska intressen från tillämpningsområdet för artikel 28 EG. Det skulle vidare ligga i linje med domstolens tidigare rättspraxis och möjliggöra för de nationella domstolarna att göra en skäligen abstrakt prövning, vilket skulle öka rättssäkerheten och främja konsekvensen i rättspraxis. Slutligen skulle ett sådant synsätt förhindra att det undantag som följer av den rättspraxis som bygger på domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard missbrukas i fall där regler förbjuder användningen av en vara eller endast tillåter en marginell användning av den.
- 32 När det gäller argumenten mot att låta nämnda rättspraxis omfatta även en varas användningsformer anser medlemsstaten först och främst att en varas användningsformer utgör en kategori som det är svårt att klart avgränsa. Vidare anser den att en ny kategori av undantag kan leda till förvirring för den nationella domstolen eftersom olika kriterier ska användas beroende på till vilken kategori en viss bestämmelse hör. Slutligen har Konungariket Nederländerna gjort gällande att det alltid finns undantag bland en varas användningsformer, nämligen sådana fall där en åtgärd uppfyller undantagskriterierna trots att den skulle få allvarliga effekter på handeln mellan medlemsstaterna.

Inledande synpunkter

- 33 Enligt fast rättspraxis ska alla handelsregler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen anses utgöra åtgärder med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har i den mening som avses i artikel 28 EG (se särskilt domen i det ovannämnda målet Dassonville, punkt 5).

- 34 Det framgår också av fast rättspraxis att artikel 28 EG återspeglar skyldigheten att iaktta icke-diskrimineringsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande av varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater samt principen om att garantera gemenskapsvaror fritt tillträde till de nationella marknaderna (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 14 juli 1983 i mål 174/82, Sandoz, REG 1983, s. 2445, punkt 26, svensk specialutgåva, volym 7, s. 221, av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallat "Cassis de Dijon", REG 1979, s. 649, punkterna 6, 14 och 15, svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, samt domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard, punkterna 16 och 17).
- 35 Hinder mot den fria rörligheten för varor som, när det saknas harmonisering av den nationella lagstiftningen, uppstår till följd av att bestämmelser om villkor som varorna måste uppfylla tillämpas på varor från andra medlemsstater, där varorna lagligen tillverkas och saluförs, utgör således åtgärder med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har, även om dessa bestämmelser är tillämpliga utan åtskillnad på alla varor (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet Cassis de Dijon, punkterna 6, 14 och 15, dom av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress, REG 1997, s. I-3689, punkt 8, och av den 11 december 2003 i mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband, REG 2003, s. I-14887, punkt 67).
- 36 Däremot kan en tillämpning av nationella bestämmelser på varor från andra medlemsstater som innebär begränsning av eller förbud mot vissa säljformer inte vara ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i den rättspraxis som bygger på domen i det ovannämnda målet Dassonville, förutsatt att bestämmelserna tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt. När dessa villkor är uppfyllda kan tillämpningen av sådana bestämmelser på försäljningen av varor från en annan medlemsstat, vilka uppfyller kraven i denna stat, nämligen inte anses hindra varornas tillträde till marknaden eller försvåra deras tillträde jämfört med inhemska varor (se domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard, punkterna 16 och 17).
- 37 Således ska åtgärder som vidtas av en medlemsstat och som syftar eller leder till att varor från andra medlemsstater behandlas mindre förmånligt, såsom de åtgärder som avses i punkt 35 i förevarande dom, betraktas som åtgärder med verkan motsvarande

den som kvantitativa importrestriktioner har i den mening som avses i artikel 28 EG. Begreppet omfattar också varje annan åtgärd som hindrar tillträdet till marknaden i en medlemsstat för varor med ursprung i andra medlemsstater.

Det påstådda fördragsbrottet

- 38 Kommissionens invändningar mot artikel 56 i vägtrafikdekretet ska undersökas mot bakgrund av de principer som domstolen erinrat om i punkterna 33–37 i förevarande dom.

Parternas argument

- 39 Till stöd för sin talan har kommissionen anfört att förbudet i artikel 56 i vägtrafikdekretet dels hindrar användningen av släpvagnar som lagligen tillverkas och saluförs i medlemsstater som saknar ett sådant förbud, dels utgör ett hinder för importen och försäljningen av dessa varor i Italien.
- 40 Kommissionen anser således att förbudet utgör ett importhinder i den mening som avses i artikel 28 EG och att det endast skulle kunna anses vara förenligt med fördraget om det var motiverat enligt artikel 30 EG eller av ett tvingande skäl av allmänintresse. Republiken Italien har dock inte åberopat någon motivering eller något tvingande skäl

av allmänintresse under det administrativa förfarandet. Medlemsstaten har tvärtom medgett att nämnda förbud existerar och att det hindrar importen, och åtagit sig att avskaffa det.

- 41 Republiken Italien har beträffande det påstådda importhindret anfört att den överträdelse som medlemsstaten påstås ha gjort sig skyldig till avser förbudet mot att använda släpvagnar på i Italien registrerade motorcyklar och inte vägran att registrera ett sådant fordon eller en sådan släpvagn som har tillverkats i en annan medlemsstat och som önskas saluföras i Italien. Republiken Italien anser att kommissionen blandar samman de rättsliga villkoren för trafik i Italien med ett fordon som särskilt har typgodkänts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland med saluföringen av samma fordon i Italien.
- 42 Medlemsstaten har gjort gällande att kommissionens slutsats grundar sig på en felaktig förutsättning. Artikel 56 i vägtrafikdekretet utgör ett sätt att utöva den rätt till undantag som uttryckligen tillerkänns medlemsstaterna i sjätte skälet i direktiv 93/93. Så länge inte någon harmonisering har skett på gemenskapsnivå av såväl de tekniska kraven på området för typgodkännande av släpvagnar som lagstiftningen om registrering av och trafik med släpvagnar på väg har medlemsstaterna befogenhet att skönsmässigt besluta om ömsesidigt erkännande av dessa släpvagnar.
- 43 I repliken har kommissionen anfört att skälen i ett direktiv inte är bindande och att sjätte skälet i direktiv 93/93 varken syftar eller leder till att sådana nationella bestämmelser som artikel 56 i vägtrafikdekretet förklaras vara förenliga med gemenskapsrätten. Sjätte skälet avgränsar tillämpningsområdet för direktiv 93/93 genom att lagstiftning om släpvagnar för tvåhjuliga motorfordon undantas därifrån. Däremot sägs inget om huruvida ett eventuellt förbud är förenligt med reglerna i fördraget. Kommissionen har också erinrat om principen om fördragsbestämmelsernas företräde framför sekundärrätten, vilket är en princip som domstolen vid upprepade tillfällen har erkänt.

- 44 Dessutom har kommissionen påpekat att avsaknaden av harmoniserade regler inte i något fall kan motivera att en grundläggande frihet som garanteras av fördraget åsidosätts.
- 45 Republiken Italien har i dupliken hänvisat till användningsmöjligheterna för motorcyklar och släpvagnar, vilka kan användas var för sig, och gjort gällande att dessa varor inte kan anses vara föremål för kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 28 EG.
- 46 Dessutom får förbudet i fråga endast konsekvenser för varan som sådan, oavsett tillverkningsplatsen och tillverkarens nationalitet, och utgör således varken ett sätt att skydda italienska varor eller en diskriminerande lagstiftning i förhållande till varor som är tillverkade i andra medlemsstater. I Italien kan ingen motorcykel typgodkännas för att ha släpvagn och ingen släpvagn typgodkännas för att kopplas till en motorcykel. Eftersom förbudet mot att använda dessa fordon och släpvagnar tillsammans leder till att de italienska företagen helt saknar intresse av att tillverka motorcyklar som är utrustade för att kunna ha släpvagn, eller släpvagnar som uteslutande är avsedda för att kopplas till sådana fordon, är effekten av förbudet att varor med dessa egenskaper utestängs från den italienska marknaden.
- 47 Republiken Italien har åberopat konventionen om vägtrafik som undertecknades i Wien den 8 november 1968. I punkt 3 a i annex 1 föreskrivs följande: "[f]-ördragsslutande parter får vägra att i internationell trafik inom sina territorier godta följande fordonskombinationer såvitt användningen av sådana kombinationer är förbjuden i deras nationella lagstiftning, nämligen ... motorcyklar med släpfordon". Republiken Italien har dock angett att den inte har utnyttjat denna möjlighet och att det är tillåtet att i Italien använda släpvagnar på de motorcyklar som har registrerats i andra medlemsstater eftersom dessa motorcyklar anses vara "i internationell trafik" i konventionens mening.

48 Republiken Italien har också åberopat tolfte skälet i direktiv 97/24 som i huvudsak har samma innehåll som sjätte skälet i direktiv 93/93. Medlemsstaten har framhållit att det förbehåll som görs för medlemsstaterna i nämnda skäl förklaras av det faktum att fordonens tekniska egenskaper är viktiga ur trafiksäkerhetsperspektiv med hänsyn till att de nationella territorierna präglas av olika reliefer. Medlemsstaten anser att de nödvändiga förutsättningarna för trafiksäkerhet saknas då det inte finns några normer för typgodkännandet av dessa två varor använda tillsammans (fordon med släpvagn).

Domstolens bedömning

49 Domstolen finner det lämpligt att göra en precisering inför prövningen av kommissionens invändning, nämligen att även om artikel 56 i vägtrafikdekretet innehåller ett förbud mot att i Italien använda en motorcykel tillsammans med en släpvagn, ska det prövas huruvida den nationella bestämmelsen kan utgöra ett hinder för den fria rörligheten för släpvagnar. Det är nämligen ostridigt att motorcyklar enkelt kan användas utan släpvagn, medan en släpvagn endast är av ringa nytta utan ett motorfordon som kan dra den.

50 Artikel 56 i vägtrafikdekretet är tillämplig utan åtskillnad beroende på släpvagnarnas ursprung.

51 Kommissionen har inte preciserat om talan endast avser släpvagnar som är speciellt tillverkade för motorcyklar eller om den också gäller övriga typer av släpvagnar. Således ska domstolen vid bedömningen av det påstådda fördragsbrottet utgå ifrån dessa två typer av släpvagnar.

- 52 Vad för det första gäller släpvagnar som inte är speciellt tillverkade för motorcyklar utan är avsedda att kopplas till bilar eller andra fordon konstaterar domstolen att kommissionen inte har visat att förbudet i artikel 56 i vägtrafikdekretet hindrar tillträdet till marknaden för denna typ av släpvagnar.
- 53 Kommissionens talan kan således inte vinna bifall i den mån den avser släpvagnar som inte är speciellt tillverkade för att kopplas till motorcyklar och som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Republiken Italien.
- 54 Det återstår för domstolen att för det andra pröva kommissionens talan om fördragsbrott med avseende på släpvagnar som är speciellt tillverkade för att kopplas till motorcyklar och som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Republiken Italien.
- 55 Vad gäller släpvagnar som är speciellt tillverkade för motorcyklar har kommissionen i sitt svar på domstolens skriftliga fråga uppgett, utan att motsägas på denna punkt av Republiken Italien, att möjligheterna att använda dessa släpvagnar på något annat sätt än tillsammans med motorcyklar är marginella. Kommissionen anser att det visserligen inte är uteslutet att släpvagnarna under vissa omständigheter kan kopplas till andra fordon, bland annat bilar, men att en sådan användning inte är lämplig och i vart fall är obetydlig, eller till och med hypotetisk.
- 56 Domstolen konstaterar att ett förbud avseende användningen av en vara i en medlemsstat har en avsevärd inverkan på konsumenternas beteende, som i sin tur påverkar varans tillträde till medlemsstatens marknad.

- 57 Konsumenterna har praktiskt taget inget intresse av att köpa en släpvagn som är speciellt tillverkad för motorcyklar eftersom de vet att det är förbjudet för dem att använda sin motorcykel med en sådan släpvagn (se analogt, beträffande förbudet att anbringa solskyddsfilm på vindrutan på motorfordon, domstolens dom av den 10 april 2008 i mål C-265/06, kommissionen mot Portugal, REG 2008, s. I-2245, punkt 33). Således gör artikel 56 i vägtrafikdekretet att det inte kan finnas någon efterfrågan på den berörda marknaden på sådana släpvagnar, vilket hindrar importen av dessa.
- 58 Härav följer att förbudet i artikel 56 i vägtrafikdekretet, i den mån det hindrar tillträdet till den italienska marknaden för släpvagnar som är speciellt tillverkade för motorcyklar och som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Republiken Italien, utgör en åtgärd med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har, vilken åtgärd är förbjuden enligt artikel 28 EG såvida den inte kan motiveras objektivt.
- 59 Ett sådant förbud kan vara motiverat av ett av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 30 EG eller av tvingande krav (se särskilt dom av den 19 juni 2003 i mål C-420/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-6445, punkt 29, och av den 5 februari 2004 i mål C-270/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. 1559, punkt 21). I båda dessa fall måste den nationella åtgärden vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se dom av den 15 mars 2007 i mål C-54/05, kommissionen mot Finland, REG 2007, s. I-2473, punkt 38, och av den 20 september 2007 i mål C-297/05, kommissionen mot Nederländerna, REG 2007, s. I-7467, punkt 75).
- 60 I det förevarande fallet rör de skäl som Republiken Italien har åberopat nödvändigheten av att säkerställa trafiksäkerheten, vilken enligt rättspraxis utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten för varor (se särskilt dom av den 5 oktober 1994 i mål C-55/93, van Schaik, REG 1994, s. I-4837, punkt 19, av den 12 oktober 2000 i mål C-314/98, Snellers, REG 2000, s. I-8633, punkt 55, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Finland, punkt 40,

kommissionen mot Nederländerna, punkt 77, kommissionen mot Portugal, punkt 38, och dom av den 5 juni 2008 i mål C-170/07, kommissionen mot Polen, punkt 49).

- 61 I avsaknad av bestämmelser om en fullständig harmonisering på gemenskapsnivå ankommer det på medlemsstaterna att besluta om vilken nivå som ska gälla för trafiksäkerheten inom deras territorier, varvid de dock ska beakta de krav som den fria rörligheten för varor inom Europeiska gemenskapen ställer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 1984 i mål 50/83, kommissionen mot Italien, REG 1984, s. 1633, punkt 12, och analogt dom av den 13 juli 1994 i mål C-131/93, kommissionen mot Tyskland, REG 1994, s. I-3303, punkt 16).
- 62 Det framgår också av fast rättspraxis att det ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att visa att deras lagstiftning uppfyller de krav som det erinras om ovan i punkt 59 i förevarande dom (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Nederländerna, punkt 76, kommissionen mot Portugal, punkt 39, och dom av den 24 april 2008 i mål C-286/07, kommissionen mot Luxemburg, punkt 37).
- 63 När det för det första gäller frågan huruvida förbudet i artikel 56 i vägtrafikdekretet är ändamålsenligt har Republiken Italien gjort gällande att medlemsstaten har vidtagit denna åtgärd på grund av att det varken på gemenskapsnivå eller på nationell nivå finns några regler om typgodkännande som garanterar en ofarlig användning av en motorcykel tillsammans med en släpvagn. Utan ett sådant förbud skulle trafik med en icke typgodkänd fordonskombination bestående av en motorcykel och en släpvagn vara farlig både för föraren av fordonet och för andra fordon i trafiken, på grund av bristfällig stabilitet och reducerad bromsverkan hos fordonskombinationen.

- 64 Domstolen konstaterar härvid att nämnda förbud är ägnat att leda till att det eftersträvade målet – säkerställandet av trafiksäkerheten – uppnås.
- 65 För det andra ska domstolen bedöma huruvida förbudet är nödvändigt. Härvid ska hänsyn tas till den omständigheten att en medlemsstat, enligt den rättspraxis från domstolen som det erinras om i punkt 61 i förevarande dom, kan besluta om vilken nivå som ska gälla för trafiksäkerheten och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom nivån i fråga kan variera mellan medlemsstaterna, ska medlemsstaterna medges ett utrymme för skönsmässig bedömning. Följaktligen innebär inte det förhållandet att bestämmelserna i en medlemsstat är mindre ingripande än de som gäller i en annan medlemsstat att de sistnämnda är oproportionerliga (se analogt domstolens dom av den 13 juli 2004 i mål C-262/02, kommissionen mot Frankrike, punkt 37, och av den 11 september 2008 i mål C-141/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2008, s. I-6935, punkt 51).
- 66 I det förevarande fallet har Republiken Italien hävdat, utan att motsägas på den punkten av kommissionen, att trafik med en fordonskombination bestående av en motorcykel och en släpvagn medför en fara för trafiksäkerheten. Även om det är riktigt att det är den medlemsstat som åberopar ett tvingande krav för att motivera ett hinder för den fria rörligheten för varor som ska visa att dess lagstiftning är ändamålsenlig och nödvändig för att uppnå de legitima mål som medlemsstaten eftersträvar, kan denna bevisbörda inte innebära ett krav på att denna medlemsstat, med säkerhet, ska visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå nämnda mål under samma villkor (se analogt domstolens dom av den 23 oktober 1997 i mål C-157/94, kommissionen mot Nederländerna, REG 1997, s. I-5699, punkt 58).
- 67 Även om det i det förevarande fallet inte är uteslutet att andra åtgärder än det förbud som föreskrivs i artikel 56 i vägtrafikdekretet, såsom de åtgärder som nämns i punkt 170 i generaladvokatens förslag till avgörande, kan garantera en viss nivå av trafiksäkerhet för en fordonskombination bestående av en motorcykel och en släpvagn, kan medlemsstaterna inte nekas möjligheten att uppnå ett sådant mål som trafiksäkerheten

genom att införa allmänna regler som är okomplicerade, enkla för förarna att förstå och tillämpa samt lätta för de behöriga myndigheterna att administrera och kontrollera efterlevnaden av.

68 Dessutom konstaterar domstolen att varken konventionen om vägtrafik eller skälen i direktiven 93/93 och 97/24 som Republiken Italien har åberopat ger anledning att förmoda att en lika hög grad av trafiksäkerhet som den som Republiken Italien önskar skulle kunna garanteras genom ett partiellt förbud mot trafik med en sådan fordonskombination eller genom införandet av ett trafiktillstånd förenat med vissa villkor.

69 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att förbudet mot att på motorcyklar använda släpvagnar som är speciellt tillverkade för motorcyklar och som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Republiken Italien ska anses vara motiverat av skäl avseende skyddet för trafiksäkerheten.

70 Kommissionens talan ska således ogillas.

Rättegångskostnader

71 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Italien har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Italiens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter