JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PHILIPPE LÉGER

5 päivänä lokakuuta 2006 [1]

1. Tässä kanteessa Euroopan yhteisöjen komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se pitää voimassa lainsäädäntöä, jossa kielletään perävaunun vetäminen mopolla.

3. EY 30 artiklan nojalla jäsenvaltioiden väliset tuontia koskevat kiellot tai rajoitukset voivat kuitenkin olla sallittuja silloin, jos ne ovat perusteltuja yleisen turvallisuuden kannalta ja ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi; ne eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

1. Euroopan yhteisöjen perustamissopimus

2. EY 28 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.”

2. Säännökset kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen ja niiden osien tyyppihyväksyntämenettelyistä

4. Neuvoston direktiivi 92/61/ETY [2] annettiin yhteisön tyyppihyväksyntämenettelyn

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

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

käyttöön ottamiseksi [3] kaksi- ja kolmipyöräisille moottoriajoneuvoille.

5. Kuten direktiivin perusteluosasta selvästi ilmenee, menettelyn tarkoituksena on taata sisämarkkinoiden toiminta poistamalla tekniset esteet moottoriajoneuvoalan kaupalta. [4] Samalla on tavoitteena parantaa liikenneturvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa. [5]

6. Tämän yhteisön tyyppihyväksyntämenettelyn täytäntöönpanemiseksi direktiivissä säädetään kyseisiä ajoneuvoja koskevien teknisten vaatimusten täydellisestä yhdenmukaistamisesta. [6] Mainittujen ajoneuvojen eri osiin ja ominaisuuksiin sovellettavat yhdenmukaiset tekniset vaatimukset kootaan direktiivin mukaan erityisdirektiiveihin. [7]

7. Direktiiviä 92/61 sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”kaikkiin kaksi- tai kolmipyöräisiin tieliikenteeseen tarkoitettuihin moottoriajoneuvoihin, paripyöräisiin tai muunlaisiin, sekä näiden ajoneuvojen osiin ja erillisiin teknisiin yksiköihin”.

8. Direktiivin 1 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan edellä tarkoitettuja ajoneuvoja ovat mopot, [8] moottoripyörät, kolmipyörät ja nelipyörät.

9. Kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen massoja ja mittoja koskevat säännöt on yhdenmukaistettu neuvoston direktiivillä 93/93/ETY. [9]

10. Muut kyseisiä ajoneuvoja ja erityisesti niiden kytkentä- ja kiinnityslaitteita koskevat tekniset vaatimukset on yhdenmukaistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/24/EY. [10]

3 – Direktiivin 92/61 2 artiklan 6 kohdan mukaan ”tyyppihyväksynnällä” tarkoitetaan menettelyä, jolla jäsenvaltio varmentaa, että ajoneuvotyyppi täyttää erityisdirektiivien tekniset vaatimukset ja läpäisee valmistajan direktiivin liitteessä I esitetyn kattavan luettelon mukaisten tietojen oikeellisuuden tarkastukset.

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

5 – Ks. johdanto-osan viimeinen perustelukappale.

6 – Idem.

7 – Ks. johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

8 – Direktiivin 92/61 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan ”mopolla” tarkoitetaan ”kaksi- ja kolmipyöräisiä ajoneuvoja, joihin asennetun polttomoottorityyppisen moottorin sylinteritilavuus on enintään 50 cm^3 ja joiden suurin rakenteellinen nopeus on enintään 45 km/h”.

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

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

11. Direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osissa mainitaan, että niissä säädettyjen vaatimusten tavoitteena ja vaikutuksena ei pidä olla se, että ne jäsenvaltiot, jotka eivät alueellaan salli, että kaksi- tai kolmipyöräiset moottoriajoneuvot vetävät perässään perävaunua, velvoitetaan muuttamaan säännöstöään. [11]

14. Mainitun asetuksen 56 §:n mukaan perävaunuja saavat vetää ainoastaan autot, johdinautot [13] ja traktorit.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

B *Kansallinen oikeus*

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

12. Italiassa 30.4.1992 annetun asetuksen nro 285 [12] (decreto legislativo n. 285) 53 §:ssä mopoiksi luokitellaan "kaikenlaiset kaksi-, kolmi- ja nelipyöräiset moottoriajoneuvot", joista viimeksi mainitut kuuluvat "kevyiden nelipyörien" (mopoautot) luokkaan.

16. Italian tasavalta sitoutui 13.6.2003 päivätyssä vastauksessaan tekemään kansalliseen lainsäädäntöönsä tarvittavat muutokset sekä poistamaan komission osoittamat tuonnin esteet. Jäsenvaltio täsmensi, etteivät nämä muutokset koskisi ainoastaan ajoneuvojen tyyppihyväksyntää, vaan myös perävaunujen rekisteröintiä, tiekuljetusta ja tienvarsivalvontaa (tarkistukset).

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

11 – Ks. kyseisten direktiivien johdanto-osien viimeiset perustelukappaleet.

12 – GURI nro 114, 18.5.1992; jäljempänä tieliikennelaki.

13 – Johdinautot ovat moottoriajoneuvoja, jotka on kytketty ajojohtimeen ajovirran syöttöä varten mutta jotka eivät kulje kiskoilla.

17. Koska komissio ei saanut Italian tasavallalta muuta 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 tuomioistuimeen 4.3.2005.

III Kanne

18. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se kieltää perävaunun vetämisen mopolla

– velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Italian tasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen.

IV Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

A *Asianosaisten keskeiset lausumat*

20. Komission mukaan Italian tasavalta loukkaa EY 28 artiklassa määrättyä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa periaatetta, koska se kieltää perävaunun vetämisen mopolla.

21. Väitteensä tueksi 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.

22. Edelleen komissio korostaa, että kyseinen toimenpide muodostaa esteen muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen mopojen käytölle, mikä rajoittaa niiden tuontia ja kaupan pitämistä Italiassa. Komission mukaan tällainen toimenpide, joka rajoittaa tuontia EY 28 artiklassa tarkoitetulla

tavalla, 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.

23. Tältä osin komissio huomauttaa, että se, että Italian tasavalta sallii muissa jäsenvaltioissa rekisteröityjen ja perävaunua vetävien mopojen liikkua alueellaan, osoittaa, ettei kyseinen kielto johdu mistään tieturvallisuutta koskevasta vaatimuksesta.

24. Lopuksi komissio tuo esille, että direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien perustelukappaleet, joihin Italian tasavalta vetoaa antamansa lainsäädännön perusteina, eivät 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. Tässä yhteydessä komissio vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa vahvistetaan primaarioikeuden ensisijaisuus johdettuun oikeuteen nähden.

25. Näiden väitteiden osalta Italian tasavalta ensinnäkin huomauttaa, että sen syyksi luettu rikkominen koskee perävaunun vetämisen kieltämistä Italiassa rekisteröidyllä mopolla eikä rekisteröinnin epäämistä sellaisilta mopoilta ja sellaisilta perävaunuilta, jotka on valmistettu toisessa jäsenvaltiossa ja tarkoitettu pidettäviksi kaupan Italian alueella.

26. Edelleen Italian tasavalta väittää, että direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien viimeisissä perustelukappaleissa esitetty varauma mahdollistaa riidanalaisen toimenpiteen. Kyseinen varauma perustuu siihen, että jäsenvaltioiden alueet ovat pinnanmuodostukseltaan erilaisia. Varauma voitaisiin jättää huomiotta vain siinä tapauksessa, että kaksi- ja kolmipyöräisillä moottoriajoneuvoilla vedettävien perävaunujen tyyppihyväksyntää, rekisteröintiä ja tiekuljetusta koskevat tekniset säännöt olisi yhdenmukaistettu. [14] Italian tasavalta kuitenkin toteaa, ettei yhteisön lainsäädännössä ole säännöksiä tällaisesta yhdenmukaistamisesta. Tämä tarkoittaa, että perävaunujen vastavuoroinen tunnustaminen on jätetty jäsenvaltioiden harkintaan.

27. Lopuksi Italian tasavalta korostaa, että ajoneuvojen teknisillä ominaisuuksilla on olennainen merkitys tieturvallisuuden kannalta. Tältä osin Italian viranomaiset katsovat, että koska perävaunua vetävien ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä ei ole olemassa normeja, vaadittavat turvallisuusedellytykset eivät täyty.

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

B *Arviointi*

28. Komission kanteessa vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian lainsäädäntö, jossa kielletään perävaunun vetäminen mopolla, rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja on siten perustamissopimuksen vastainen.

29. Aivan ensiksi on huomattava, että niissä johdetun oikeuden säännöksissä, joihin tässä tapauksessa vedotaan, ei säädetä, mitä teknisiä ominaisuuksia perävaunua vetävillä kaksipyöräisillä moottoriajoneuvoilla on oltava. Tätä koskevia kansallisia toimenpiteitä ei toisin sanoen ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla.

30. Jäsenvaltioiden on kuitenkin silloinkin, kun yhteiset tai yhdenmukaistetut säännöt puuttuvat, kunnioitettava perustamissopimuksessa määrättyjä perusvapauksia, joihin myös tavaroiden vapaa liikkuvuus kuuluu. [15]

31. Tämä vapaus tarkoittaa EY 28 artiklan mukaan sitä, että tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet jäsenvaltioiden välillä ovat kiellettyjä.

32. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella EY 28 artiklassa kiellettyjä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia ovat kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti. [16] Vaikka toimenpiteen tarkoituksena ei sinänsä olisikaan säännellä jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kauppaa, ratkaisevaa on, minkälainen tosiasiallinen tai mahdollinen vaikutus toimenpiteellä on yhteisön sisäiseen kauppaan.

33. Edelleen yhteisöjen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että ellei lainsäädäntöjä ole yhdenmukaistettu, kotimaisiin ja muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin erotuksetta sovellettavat toimenpiteet voivat olla tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia. [17]

15 – On syytä muistaa, että EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan Euroopan yhteisön toimintaan sisältyvät sisämarkkinat, joille on ominaista, että erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä. EY 14 artiklan 2 kohdassa mainitaan vielä, että ”sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden – – vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti”, ja kyseiset määräykset annetaan nimenomaan EY 28 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Ks. vastaavasti asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

16 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. I, s. 477, 11 kohta) ja yhdistetyt asiat C-158/04 ja C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour Marinopoulos, tuomio 14.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8135, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 – Ks. erityisesti asia 120/78, Rewe-Zentral, ns. Cassis de Dijon -tapaus, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. s. 403, 6, 14 ja 15 kohta).

34. Tällaiset toimenpiteet voivat kuitenkin olla oikeutettuja, jos niillä on jokin oikeutettu tavoite. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että kansallinen lainsäädäntö, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, ei välttämättä ole yhteisön oikeuden vastainen, jos sitä voidaan pitää perusteltuna jonkin EY 30 artiklassa mainitun yleistä etua koskevan syyn tai jonkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun pakottavan vaatimuksen takia sellaisissa tapauksissa, joissa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta. [18]

35. On kuitenkin muistettava, kuten yhteisöjen tuomioistuin korostaa, että kaikkia tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen tehtyjä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. [19] Jokainen EY 30 artiklassa mainittu peruste on siis ymmärrettävä suppeassa merkityksessä, eikä tätä artiklaa voida laajentaa koskemaan muita tapauksia kuin niitä, jotka siinä on tyhjentävästi mainittu. Näin ollen kansallisten viranomaisten on pystyttävä osoittamaan ensinnäkin, että niiden lainsäädäntö on tarpeen EY 30 artiklassa määrättyjen tavoitteiden toteuttamiseksi, ja toiseksi, että tämä lainsäädäntö on oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen. [20]

36. Seuraavaksi on tutkittava edellä esitettyjen periaatteiden valossa, rajoittaako kyseinen kansallinen lainsäädäntö tavaroiden vapaata liikkuvuutta EY 28 artiklassa tarkoitetulla tavalla, ja jos rajoittaa, onko sille olemassa jokin oikeuttamisperuste.

1. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo

37. Mielestäni nyt riitautettu kansallinen lainsäädäntö on juuri sellainen määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka EY 28 artiklassa kielletään.

38. Ensinnäkin asiakirja-aineistosta käy ilmi, että kyseinen kielto on toimenpide, jota sovelletaan erotuksetta sekä kotimaisiin että muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin. Italian tasavalta korostaa vastauskirjelmässään, että kielto koskee kaikkia perävaunuja, olipa ne valmistettu missä hyvänsä. [21]

18 – Ks. vastaavasti em. yhdistetyissä asioissa Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour Marinopoulos annettu tuomio (20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On muistettava, että EY 30 artiklassa mainittuun perusteeseen tai johonkin yhteisön oikeudessa tunnustettuun perustavanlaatuiseen vaatimukseen vetoaminen ei ole enää mahdollista sen jälkeen, kun yhteisön direktiiveillä on yhdenmukaistettu tarvittavat toimenpiteet jonkin erityisen tavoitteen toteuttamiseksi. Tällaisissa tapauksissa suojatoimenpiteet tulee toteuttaa yhdenmukaistamisdirektiivissä määritellyissä puitteissa (ks. erityisesti asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553, 18 kohta).

19 – Ks. asia C-205/89, komissio v. Kreikka, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1361, 9 kohta).

20 – Ks. C-270/02, komissio v. Italia, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1559, 22 kohta).

21 – Vastauskirjelmän 2 kohta.

39. Toiseksi on kiistatonta, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö rajoittaa tavaroiden ja erityisesti perävaunujen vapaata liikkuvuutta, koska siinä kielletään yleisesti ja ehdottomasti perävaunun vetäminen mopolla koko Italian alueella.

40. Vaikka tämä kielto koskee ainoastaan mopoja, vaikuttaa siltä, että perävaunun kytkeminen tämäntyyppiseen ajoneuvoon on varsinkin maaseudulla hyvin tavallinen ja yleinen kuljetusmuoto. Vaikka kyseisessä lainsäädännössä ei varsinaisesti kielletäkään perävaunujen tuontia ja markkinoille saattamista Italiassa, perävaunujen käyttö on sen vaikutuksesta rajoitettua koko Italian alueella. Näin ollen katson, että tämänkaltainen kielto on omiaan rajoittamaan kaupankäynnin mahdollisuuksia Italian tasavallan ja muiden jäsenvaltioiden välillä ja että se on esteenä perävaunujen tuonnille muista jäsenvaltioista Italiaan ja niiden kaupan pitämiselle Italiassa, vaikka niitä valmistetaan ja myydään täysin laillisesti noissa muissa jäsenvaltioissa.

41. Tällä perusteella kyseinen kansallinen lainsäädäntö vaikuttaa senkaltaiselta määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavalta toimenpiteeltä, joka EY 28 artiklan mukaan on periaatteessa kielletty.

42. Vielä on kuitenkin selvitettävä, voidaanko tätä lainsäädäntöä sen yhteisön sisäistä kauppaa rajoittavista vaikutuksista huolimatta perustella jollakin EY 30 artiklassa mainitulla yleistä etua koskevalla syyllä tai jollakin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetulla pakottavalla vaatimuksella, ja tarvittaessa, onko tällainen rajoitus sopiva keino kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi ja onko se oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen.

2. Rajoituksen mahdollinen perusteltavuus

43. Esillä olevassa riita-asiassa Italian tasavalta väittää, että kyseisen kiellon tarkoituksena on taata kuljettajien turvallisuus. Tällaista perustetta ei mainita nimenomaisesti EY 30 artiklassa, jota – kuten edellä totesin – on tulkittava suppeasti.

44. Pitäisin kuitenkin tieturvallisuuden suojelua sellaisena perusteltuna syynä, joka tietyissä olosuhteissa oikeuttaa tavaroiden kaupan rajoittamisen yhteisössä.

45. Tieturvallisuus on nimittäin kiistattomasti yksi yhteisön oikeudessa tunnustettu tavoite. [22]

46. On lisäksi huomattava, että EY 30 artiklassa mainittuihin perusteisiin kuuluvat myös yleinen turvallisuus sekä ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen. Mielestäni liikenneonnettomuuksien ehkäiseminen sisältyy jo lähtökohtaisesti jokaiseen näistä perusteista.

47. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi jo asiassa Gofette ja Gilliard 11.6.1987 antamassaan tuomiossa, [23] joka koski toisesta jäsenvaltiosta tuodun ajoneuvon rekisteröinnin edellytykseksi määrättyä tarkastustoimenpidettä, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista voidaan perustella EY 30 artiklan nojalla, mikäli se on aiheellista tieturvallisuuden takia. [24]

48. Näin ollen katson, että kyseistä kansallista lainsäädäntöä voitaisiin perustella EY 30 artiklalla sikäli kuin tämä toimenpide on omiaan takaamaan kuljettajien turvallisuuden ja sikäli kuin se on oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen.

49. Kun ensinnäkin tarkastellaan sitä, onko kyseinen toimenpide sopiva keino tämän tavoitteen saavuttamiseen, vaikuttaa siltä, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään perävaunun vetäminen mopolla, voi tietyissä tapauksissa vastata tieturvallisuuden vaatimuksiin.

50. Perävaunun kytkeminen mopoon voi nimittäin hyvinkin olla tietyissä olosuhteissa vaaraksi liikenteelle, koska kyseinen ajoneuvo

22 – Ks. erityisesti sääntöjen noudattamisen valvonnasta tieliikenneturvallisuuden alalla 6.4.2004 annettu komission suositus (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).

23 – Asia 406/85 (Kok. 1987, s. 2525, 7 kohta).

24 – Samalla on otettava huomioon asiassa C-55/93, Van Schaik, 5.10.1994 annettu tuomio (Kok. 1994, s. I-4837), jossa yhteisöjen tuomioistuin, jota kyseisessä ennakkoratkaisukysymyksessä pyydettiin tulkitsemaan muun muassa EY 49 artiklaa (palvelujen vapaa liikkuvuus), piti tieturvallisuuden vaatimuksia sellaisena yleistä etua koskevana pakottavana syynä, joka oikeuttaa sen, että jäsenvaltion lainsäädännössä kielletään hakemasta kyseisessä jäsenvaltiossa rekisteröidyille ajoneuvoille katsastustodistuksia toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevista katsastuspaikoista (19 kohta).

on hidas ja haittaa merkittävästi liikennettä ajoradalla. Voitaneen siis hyväksyä, että tämäntyyppisen ajoneuvon kuljettamista rajoitetaan tietyillä liikenneväylillä, kuten moottoriteillä tai erityisen vaarallisilla ajoreiteillä.

51. Näin ollen ei mielestäni voida sulkea kokonaan pois sitä mahdollisuutta, että tämä toimenpide saattaa edistää tieturvallisuutta.

52. Kun toiseksi tarkastellaan mainitun toimenpiteen oikeasuhteisuutta, on muistettava, että 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.

53. Jotta kansallinen lainsäädäntö olisi tämän periaatteen mukainen, on tärkeää varmistaa, ettei siinä säädetyillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten etujen suojelemiseksi.

54. Aivan ensiksi on todettava, että esillä olevassa riita-asiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen toimenpide rajoittaa merkittävästi kaupan vapautta jäsenvaltioiden välillä.

55. Asiakirja-aineistossa mainituista tiedoista ilmenee, että kyseisellä toimenpiteellä asetetaan yleinen ja ehdoton kielto. Toimenpiteessä ei rajoituta kieltämään perävaunua vetävien mopojen kuljettamista vain tietyissä paikoissa tai tietyillä reiteillä, vaan kielto koskee koko Italian aluetta, olivatpa tieinfrastruktuurit ja liikenneolot minkälaisia hyvänsä.

56. Italian viranomaiset eivät kuitenkaan ole esittäneet mitään täsmällistä seikkaa, joka osoittaisi, että asetetut vaatimukset olisivat oikeassa suhteessa kuljettajien turvallisuuden suojelemista koskevaan tavoitteeseen.

57. Ensinnäkin Italian tasavalta ainoastaan toteaa yleisesti, että ”kaikilla kansallisilla alueilla ei ole samanlainen pinnanmuodostus” ja että ”ajoneuvojen teknisillä ominaisuuksilla on olennainen merkitys henkilöiden ja liikenteen turvallisuuden kannalta”.

58. Toiseksi Italian tasavalta ei kiistä, että kyseinen kielto koskee vain Italiassa rekisteröityjä mopoja.[25] Toisin sanoen Italian teillä saa kuljettaa perävaunua muissa jäsenvaltioissa rekisteröidyillä ajoneuvoilla.

59. Vaikuttaa siltä, että kuljettajien turvallisuuden lisääminen, johon kyseisellä lainsäädännöllä pyritään, voitaisiin saavuttaa myös muilla, yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Mielestäni tähän tavoitteeseen voitaisiin päästä esimerkiksi osittaisella kiellolla, jota sovellettaisiin vaarallisiksi luokiteltuihin reitteihin, kuten Alppien ylitysteihin tai erityisen vilkkaasti liikennöityihin julkisiin kulkuväyliin. Tätä päätelmää tukee myös se, että Italian tasavalta ilmoitti komissiolle aikovansa muuttaa lainsäädäntönsä yhteisön oikeuden mukaiseksi.

60. 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 oli selvästi osoitettu, että ne olivat riittämättömiä tavoitellun päämäärän kannalta.

25 – Vastineen 2 kohta.

61. Edellä esitetyn perusteella katson, että tässä tapauksessa kyseessä olevan kaltainen yleinen ja ehdoton kielto ei ole sellainen toimenpide, joka olisi oikeassa suhteessa kansallisten viranomaisten asettamaan tavoitteeseen.

62. Edellä esitetyistä syistä on todettava, että riidanalaista kansallista lainsäädäntöä ei voida pätevästi perustella tieturvallisuuteen liittyvillä syillä, koska se on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kyseistä lainsäädäntöä on näin ollen pidettävä EY 28 artiklan vastaisena.

63. Tätä päätelmää ei voida vakuuttavasti kiistää sillä Italian tasavallan esittämällä perustelulla, jonka mukaan direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien viimeiset perustelukappaleet sallisivat jäsenvaltioiden pitää voimassa tämänkaltaista lainsäädäntöä.

64. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteisön säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden

säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen". [26]

65. Tässä tapauksessa mitään niistä johdanto-osan kappaleista, joihin Italian tasavalta vetoaa, ei toisteta kyseisten direktiivien säädösosissa. Kuten asiassa Meta Fackler antamani ratkaisuehdotuksen [27] 70 kohdassa jo korostin, 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.

66. Yhteisöjen tuomioistuin on joka tapauksessa toistuvasti katsonut, ettei johdetun oikeuden säädöstä, tässä tapauksessa direktiiviä, "voida tulkita siten, että jäsenvaltioille annettaisiin lupa asettaa edellytyksiä, jotka ovat tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten vastaisia". [28]

26 – Ks. erityisesti asia C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005 (Kok. 2005, s. I-10095, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 – Asia C-444/03, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3913).

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

67. Näin ollen katson, että Italian tasavalta ei voi pätevästi vedota direktiivien 93/93 ja 97/24 johdanto-osien perustelukappaleisiin riidanalaisessa lainsäädännössä säätämänsä kiellon oikeuttamiseksi.

68. Edellä esitetyn huomioon ottaen katson, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on antanut ja pitänyt voimassa sellaista lainsäädäntöä, jossa kielletään perävaunun vetäminen Italiassa rekisteröidyllä mopolla.

V Oikeudenkäyntikulut

69. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Italian tasavalta on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

70. 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 perävaunun vetäminen Italiassa rekisteröidyllä mopolla

– velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.