

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

10. Februar 2009(*)

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 28 EG – Begriff ‚Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen‘ – Verbot für Kleinkrafträder, Krafträder, dreirädrige und vierrädrige Kraftfahrzeuge, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einen Anhänger zu ziehen – Sicherheit des Straßenverkehrs – Marktzugang – Hindernis – Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-110/05

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 4. März 2005,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Recchia und F. Amato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts und T. von Danwitz, der Richter A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus (Berichterstatter) und A. Arabadjiev sowie der Richterin C. Toader,

Generalanwalt: zunächst P. Léger, dann Y. Bot,

Kanzler: zunächst L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin, dann M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. Oktober 2006,

auf den Beschluss vom 7. März 2007 über die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Mai 2007,

unter Berücksichtigung der schriftlichen und mündlichen Erklärungen

– der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Recchia und F. Amato als Bevollmächtigte,

- der Italienischen Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato,
- der Tschechischen Republik, vertreten durch T. Boček als Bevollmächtigten,
- des Königreichs Dänemark, vertreten durch J. Bering Liisberg als Bevollmächtigten,
- der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch M. Lumma als Bevollmächtigten,
- der Hellenischen Republik, vertreten durch N. Dafniou als Bevollmächtigte,
- der Französischen Republik, vertreten durch G. de Bergues und R. Loosli als Bevollmächtigte,
- der Republik Zypern, vertreten durch K. Lykourgos und A. Pantazi-Lamprou als Bevollmächtigte,
- des Königreichs der Niederlande, vertreten durch H. G. Sevenster und C. ten Dam als Bevollmächtigte,
- des Königreichs Schweden, vertreten durch A. Kruse als Bevollmächtigten,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Juli 2008

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 28 EG verstoßen hat, dass sie das Ziehen von Anhängern durch Kleinkrafträder, Krafträder, dreirädrige und vierrädrige Kraftfahrzeuge („*motoveicoli*“, im Folgenden: *Kradfahrzeuge*) verboten hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Mit der Richtlinie 92/61/EWG des Rates vom 30. Juni 1992 über die Betriebserlaubnis für zweirädrige oder dreirädrige Kraftfahrzeuge (ABl. L 225, S. 72) wurden einheitliche Begriffsbestimmungen und das gemeinschaftliche Verfahren für die Erteilung der Betriebserlaubnis und der Bauartgenehmigung für bestimmte in dieser Richtlinie genannte Fahrzeugtypen festgelegt. Ihr Art. 1 Abs. 1 und 2 lautet:

„(1) Diese Richtlinie gilt für alle zur Teilnahme am Straßenverkehr bestimmten zweirädrigen und dreirädrigen Kraftfahrzeuge mit oder ohne Doppelrad sowie deren Bauteile oder technische Einheiten.

...

(2) Die Fahrzeuge nach Absatz 1 werden in die nachstehenden Klassen unterteilt:

- Kleinkrafträder, d. h. zweirädrige oder dreirädrige Kraftfahrzeuge mit einem Motor und Hubraum von höchstens 50 cm³ bei innerer Verbrennung und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von höchstens 45 km/h;
- Krafträder, d. h. zweirädrige Kraftfahrzeuge mit oder ohne Beiwagen mit einem Motor und Hubraum von mehr als 50 cm³ bei innerer Verbrennung und/oder einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 45 km/h;
- dreirädrige Kraftfahrzeuge, d. h. mit drei symmetrisch angeordneten Rädern ausgestattete Kraftfahrzeuge mit einem Motor und Hubraum von mehr als 50 cm³ bei innerer Verbrennung und/oder einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 45 km/h.“

3 Aus Art. 1 Abs. 3 ergibt sich, dass die Richtlinie 92/61 auch für vierrädrige Kraftfahrzeuge galt, die je nach ihren technischen Merkmalen entweder als Kleinkrafträder oder als dreirädrige Kraftfahrzeuge eingestuft wurden.

4 Die Richtlinie 93/93/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über Massen und Abmessungen von zweirädrigen und dreirädrigen Kraftfahrzeugen (ABl. L 311, S. 76), mit der die zwingenden technischen Vorschriften harmonisiert werden sollen, um die Betriebserlaubnis- und Bauartgenehmigungsverfahren, die Gegenstand der Richtlinie 92/61 sind, anwenden zu können, sieht in ihrem sechsten Erwägungsgrund vor:

„Die Bestimmungen dieser Richtlinie dürfen nicht bewirken, dass die Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet zweirädrige Kraftfahrzeuge keine Anhänger mitführen dürfen, ihre Regelungen ändern müssen“.

5 Mit der Richtlinie 97/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (ABl. L 226, S. 1) sollen bestimmte technische Anforderungen an diese Fahrzeuge weiter harmonisiert werden, u. a. die Anhäng- und Befestigungsvorrichtungen. Der zwölfte Erwägungsgrund dieser Richtlinie stellt klar:

„... Die Vorschriften dieser Richtlinie dürfen nicht bewirken, dass die Mitgliedstaaten, in deren Gebiet zweirädrige oder dreirädrige Kraftfahrzeuge keine Anhänger mitführen dürfen, ihre Regelungen ändern müssen.“

Nationales Recht

6 In Italien definiert Art. 53 des Decreto legislativo Nr. 285 vom 30. April 1992 (GURI Nr. 114 vom 18. Mai 1992, Supplemento ordinario, im Folgenden: Straßenverkehrsordnung) Kradfahrzeuge („motoveicoli“) als Kraftfahrzeuge mit zwei, drei oder vier Rädern. Nur die Letztgenannten werden als „Vierradkrad (quadricicli a motore)“ bezeichnet.

7 Nach Art. 54 der Straßenverkehrsordnung sind Automobile („autoveicoli“) Kraftfahrzeuge mit mindestens vier Rädern, die keine Fahrzeuge im Sinne von Art. 53 der Straßenverkehrsordnung sind.

8 Nach Art. 56 der Straßenverkehrsordnung dürfen nur Automobile, Oberleitungsbusse (Kraftfahrzeuge mit elektrischem Antrieb, die nicht schienengebunden und mit einer Oberleitung zur Stromzuführung verbunden sind) und Zugmaschinen (Kraftfahrzeuge mit drei Rädern, die zum Ziehen von Sattelanhängern bestimmt sind) Anhänger mitführen.

Vorverfahren

9 Auf die Beschwerde eines Einzelnen gegen die Italienische Republik und eine informelle Untersuchung der Kommission hin sandte diese am 3. April 2003 ein Mahnschreiben an Italien, in dem sie die Ansicht vertrat, das Verbot für Kradfahrzeuge, einen Anhänger mitzuführen, verstoße gegen Art. 28 EG.

10 Mit Antwortschreiben vom 13. Juni 2003 verpflichtete sich die Italienische Republik, die notwendigen Änderungen der nationalen Vorschriften vorzunehmen, um das im Mahnschreiben bezeichnete Einfuhrhindernis zu beseitigen.

11 Da die Kommission keine weitere Mitteilung über den Erlass dieser Änderungen erhielt, übersandte sie der Italienischen Republik am 19. Dezember 2003 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie Italien aufforderte, sich hierzu binnen zwei Monaten ab deren Zugang zu äußern.

12 Da diese mit Gründen versehene Stellungnahme unbeantwortet blieb, beschloss die Kommission, die vorliegende Klage zu erheben.

Verfahren vor dem Gerichtshof

13 Mit Entscheidung vom 11. Juli 2006 hat der Gerichtshof die Rechtssache an die dritte Kammer verwiesen. Da keine der Parteien eine mündliche Verhandlung beantragt hat, hat der Gerichtshof beschlossen, ohne mündliche Anhörung zu entscheiden. Generalanwalt Léger hat seine Schlussanträge in der Sitzung vom 5. Oktober 2006 verlesen, nach der die mündliche Verhandlung geschlossen worden ist.

14 Am 9. November 2006 hat die dritte Kammer gemäß Art. 44 § 4 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache dem Gerichtshof zur Zuweisung an einen größeren Spruchkörper vorzulegen.

15 Mit Beschluss vom 7. März 2007 hat der Gerichtshof angeordnet, die mündliche Verhandlung wiederzueröffnen und eine Anhörung durchzuführen. Die Parteien des Rechtsstreits und gemäß Art. 24 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs die Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Italienischen Republik sind aufgefordert worden, zu der Frage Stellung zu nehmen, inwieweit und unter welchen Bedingungen nationale Vorschriften, die nicht die Merkmale eines Erzeugnisses, sondern seine Verwendung regeln und die unterschiedslos auf inländische und eingeführte Erzeugnisse anwendbar sind, als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Art. 28 EG anzusehen sind.

Zur Klage

Erklärungen, die zu der Frage des Gerichtshofs abgegeben worden sind

16 Die Parteien des Rechtsstreits sowie die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Zypern, das Königreich der Niederlande und das Königreich Schweden haben zu der genannten Frage schriftliche und mündliche Erklärungen abgegeben.

17 Nach Ansicht der Kommission lassen sich zwei Kategorien von Vorschriften ausmachen, die die Verwendung eines Erzeugnisses regeln, nämlich zum einen diejenigen,

die seine Verwendung an die Einhaltung bestimmter, für dieses Erzeugnis spezifischer Bedingungen knüpfen oder räumlich oder zeitlich einschränken, und zum anderen diejenigen, die absolute oder quasi absolute Verwendungsverbote vorsähen.

18 Die Kommission schlägt vor, auf die erste Kategorie von Vorschriften die in Randnr. 5 des Urteils vom 11. Juli 1974, Dassonville (8/74, Slg. 1974, 837), genannten Kriterien anzuwenden und eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. Die Vorschriften der zweiten Kategorie, die ein absolutes Verwendungsverbot vorsähen oder nur eine marginale, auf Ausnahmen beschränkte Verwendung erlaubten, seien hingegen definitionsgemäß Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Art. 28 EG. Es sei weder geboten noch erforderlich, die in den Randnrn. 16 und 17 des Urteils vom 24. November 1993, Keck und Mithouard (C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, I-6097), aufgezählten Kriterien auf die Modalitäten der Verwendung eines Erzeugnisses zu erstrecken und so eine zusätzliche Kategorie von Maßnahmen zu schaffen, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 28 EG fielen.

19 Die Italienische Republik trägt vor, eine Verwendungsvorschrift falle nur unter Art. 28 EG, wenn sie jede denkbare Verwendung eines Erzeugnisses oder im Fall von Einweigerzeugnissen deren einmalige Verwendung verbiete. Bestehe hingegen ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Verwendungsmöglichkeiten des Erzeugnisses, falle diese Situation nicht mehr unter Art. 28 EG.

20 Die Tschechische Republik macht geltend, es sei nicht zweckmäßig, streng zwischen verschiedenen Kategorien von Maßnahmen zu unterscheiden und je nach Kategorie unterschiedliche rechtliche Kriterien anzuwenden, da jede Einführung einer neuen Kategorie von Maßnahmen unvermeidlich mit Schwierigkeiten bei ihrer Definition verbunden sei.

21 Wie die Kommission spricht sich auch die Tschechische Republik dafür aus, die im Urteil Keck und Mithouard für die Modalitäten des Verkaufs von Erzeugnissen aufgestellten Kriterien nicht auf die Vorschriften über ihre Verwendung zu erstrecken. Denn zum einen sei die Anwendung dieser Kriterien in der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht ohne Schwierigkeiten gewesen, zum anderen seien sie nicht wirklich erforderlich gewesen. Die als Regelung von Verkaufsmodalitäten bezeichneten Vorschriften hätten von den nationalen Behörden nämlich auch ohne die im genannten Urteil aufgestellten Kriterien verteidigt werden können.

22 Demgegenüber meinen das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Zypern und das Königreich Schweden, dass die Kriterien, die in der durch das Urteil Keck und Mithouard eingeleiteten Rechtsprechung aufgestellt worden seien, entsprechend auf eine nationale Vorschrift angewandt werden müssten, die bestimmte Modalitäten der Verwendung eines Erzeugnisses einschränke oder verbiete. Sie schlagen daher vor, zu entscheiden, dass eine nationale Bestimmung nicht unter Art. 28 EG falle, sofern sie sich nicht auf das Erzeugnis selbst beziehe, für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelte, die im Inland tätig seien, und inländische Erzeugnisse und Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in gleicher Weise berühre.

23 Eine Abweichung von diesen Kriterien sei jedoch geboten, wenn nachgewiesen werde, dass die nationalen Verbotsvorschriften die Verwendung eines bestimmten Erzeugnisses schlichtweg untersagten oder nur eine geringfügige Verwendung erlaubten und so seinen Marktzugang einschränkten.

24 Das Königreich Dänemark hält die Feststellung für wichtig, dass nicht alle nationalen Regelungen verboten seien, die die Handlungsfreiheit eines Einzelnen oder eines Unternehmens in Bezug auf ein bestimmtes Erzeugnis einschränkten. Hinsichtlich des Kriteriums, dass eine nationale Regelung den Marktzugang für ein Erzeugnis nicht versperren dürfe, sei schwer zu bestimmen, ab wann die Verwendung eines Erzeugnisses als so stark beschränkt angesehen werden könne, dass der Zugang zum Markt versperrt sei. Es sei Sache des nationalen Richters, zu entscheiden, inwieweit derjenige, der sich gegen eine derartige Regelung wende, nachgewiesen habe, dass der Marktzugang durch die Anwendung der Regelung beschränkt worden sei.

25 Die Bundesrepublik Deutschland ist der Ansicht, die Verwendungsmodalitäten eines Erzeugnisses stellten die Kehrseite der Verkaufsmodalitäten dar, und zwar in dem Sinne, dass viele von ihnen als Verkaufsmodalitäten angesehen werden könnten und umgekehrt. Die Grundsätze des Urteils Keck und Mithouard seien in gleicher Weise auf Regelungen anwendbar, die die Verwendungsmodalitäten eines Erzeugnisses beträfen, vorausgesetzt, diese Regelungen seien nicht diskriminierend, gewährleisteten gleiche Wettbewerbschancen für Erzeugnisse, die in dem Mitgliedstaat hergestellt worden seien, der solche Modalitäten festgelegt habe, und für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten und versperrten diesen Erzeugnissen nicht vollständig oder praktisch vollständig den Zugang zum Markt dieses Mitgliedstaats.

26 Die Hellenische Republik ist der Auffassung, dass die Verwendung eines Erzeugnisses allein den innergemeinschaftlichen Handel nicht beeinträchtigen könne. Wenn die Verwendung jedoch für das Inverkehrbringen des Erzeugnisses wesentlich sei – was von Fall zu Fall beurteilt werden müsse –, falle die Verwendungsbeschränkung in den Anwendungsbereich des Art. 28 EG.

27 Die Französische Republik vertritt die Ansicht, die nationalen Vorschriften, die sich auf die Verwendungsmodalitäten eines Erzeugnisses bezögen, und diejenigen, die seine Verkaufsmodalitäten beträfen, seien hinsichtlich der Art und der Intensität ihrer Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel miteinander vergleichbar, da diese Modalitäten ihre Wirkung grundsätzlich erst nach Einfuhr des Erzeugnisses und durch den Verbraucher entfalteten. Daher seien auf diese beiden Arten von Vorschriften die gleichen Kriterien anzuwenden.

28 Die Republik Zypern teilt zwar die von den anderen Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebrachten Bedenken bezüglich der Einführung eines neuen, im Wesentlichen wirtschaftlichen Kriteriums. Nach ihrer Meinung kann aber, wenn die aus dem Urteil Keck und Mithouard hervorgegangene Rechtsprechung nicht auf Maßnahmen übertragen werde, die die Verwendung eines Erzeugnisses regelten, jede die Verwendung betreffende Maßnahme nach der im Urteil Dassonville aufgestellten Regel mit einem Verbot gleichgesetzt werden. Die Prüfung des Gerichtshofs sollte sich auf die Frage konzentrieren, ob die betreffende Maßnahme geeignet sei, einer Ware den Zugang zum nationalen Markt ganz oder zum Teil zu verwehren.

29 Das Königreich Schweden meint, eine nationale Maßnahme, die eine Verwendungsform eines Erzeugnisses verbiete, falle nur dann in den Anwendungsbereich des Art. 28 EG, wenn sie so ausgestaltet sei, dass sie den Marktzugang für das Erzeugnis praktisch versperre.

30 Das Königreich der Niederlande macht geltend, die nationalen Maßnahmen müssten zunächst im Hinblick darauf geprüft werden, ob ihre Auswirkungen auf den freien Warenverkehr nicht zu ungewiss und indirekt seien. Mit anderen Worten: Man müsse sich fragen, ob ein Kausalzusammenhang zwischen diesen Maßnahmen und den Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel bestehe. Dieses erste Kriterium könne auf zahlreiche Vorschriften über die Verwendung von Erzeugnissen zutreffen und bilde damit einen Filter, der verhindere, dass sie in den Anwendungsbereich des Art. 28 EG fielen.

31 Was die Ausdehnung der durch das Urteil Keck und Mithouard eingeleiteten Rechtsprechung auf die Verwendungsmodalitäten eines Erzeugnisses betrifft, so gibt es nach Ansicht des Königreichs der Niederlande sowohl Argumente dafür als auch dagegen. Für eine Ausdehnung spreche zunächst, dass sie es ermögliche, all diejenigen Regelungen aus dem Anwendungsbereich des Art. 28 EG herauszunehmen, die dem Schutz von Interessen dienen, die nicht wirtschaftlicher Natur seien. Ferner folge dieser Ansatz der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und ermögliche dem nationalen Richter eine angemessen abstrakte Anwendung, die die Rechtssicherheit erhöhe und die Kohärenz der Rechtsprechung fördere. Schließlich verhindere sie, dass von der Ausnahme, die die aus dem Urteil Keck und Mithouard hervorgegangene Rechtsprechung darstelle, missbräuchlich Gebrauch gemacht werde, wenn es um Regelungen gehe, die zu einem Verwendungsverbot führten oder nur eine marginale Verwendung erlaubten.

32 Gegen die Ausdehnung dieser Rechtsprechung auf die Verwendungsmodalitäten eines Erzeugnisses spreche zunächst, dass es schwierig sei, die Kategorie der Verwendungsmodalitäten klar einzugrenzen. Ferner könnte eine neue Kategorie von Ausnahmen den nationalen Richter verwirren, da unterschiedliche Kriterien anwendbar seien, je nachdem, in welche Kategorie eine bestimmte Vorschrift falle. Schließlich gebe es unter den Verwendungsmodalitäten eines Erzeugnisses immer Ausnahmen, d. h. Fälle, in denen eine Maßnahme die Kriterien der Ausnahme erfülle, obwohl sie schwerwiegende Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten habe.

Vorbemerkungen

33 Nach ständiger Rechtsprechung ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Art. 28 EG anzusehen (vgl. u. a. Urteil Dassonville, Randnr. 5).

34 Aus ebenfalls ständiger Rechtsprechung geht hervor, dass Art. 28 EG die Verpflichtung widerspiegelt, sowohl die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der gegenseitigen Anerkennung von Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden, einzuhalten als auch Erzeugnissen aus der Gemeinschaft einen freien Zugang zu den nationalen Märkten zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juli 1983, Sandoz, 174/82, Slg. 1983, 2445, Randnr. 26, vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon“, 120/78, Slg. 1979, 649, Randnrn. 6, 14 und 15, und Keck und Mithouard, Randnrn. 16 und 17).

35 So stellen Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen, selbst dann Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen dar, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle

Erzeugnisse gelten (vgl. in diesem Sinne Urteil „Cassis de Dijon“, Randnrn. 6, 14 und 15, vom 26. Juni 1997, Familiapress, C-368/95, Slg. 1997, I-3689, Randnr. 8, und vom 11. Dezember 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Slg. 2003, I-14887, Randnr. 67).

36 Hingegen ist die Anwendung nationaler Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne der aus dem Urteil Dassonville hervorgegangenen Rechtsprechung unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, sofern diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Anwendung derartiger Regelungen auf den Verkauf von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat, die den von diesem Staat aufgestellten Bestimmungen entsprechen, nämlich nicht geeignet, den Marktzugang für diese Erzeugnisse zu versperren oder stärker zu behindern, als sie dies für inländische Erzeugnisse tut (vgl. Urteil Keck und Mithouard, Randnrn. 16 und 17).

37 Daher sind Maßnahmen eines Mitgliedstaats, mit denen bezweckt oder bewirkt wird, Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig zu behandeln, sowie die in Randnr. 35 des vorliegenden Urteils genannten Maßnahmen als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen in Sinne des Art. 28 EG anzusehen. Ebenfalls unter diesen Begriff fällt jede sonstige Maßnahme, die den Zugang zum Markt eines Mitgliedstaats für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten behindert.

Zur gerügten Vertragsverletzung

38 Die von der Kommission gegen Art. 56 der Straßenverkehrsordnung erhobenen Rügen sind im Licht der Grundsätze zu prüfen, auf die in den Randnrn. 33 bis 37 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

39 Zur Stützung ihrer Klage macht die Kommission geltend, dass das Verbot in Art. 56 der Straßenverkehrsordnung die Verwendung von Anhängern verhindere, die in Mitgliedstaaten, die ein solches Verbot nicht vorsähen, rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden seien und deren Einfuhr und Verkauf in Italien behindere.

40 Somit stelle dieses Verbot eine Einfuhrbeschränkung im Sinne des Art. 28 EG dar und könnte nur dann als mit dem EG-Vertrag vereinbar angesehen werden, wenn es gemäß Art. 30 EG oder durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt wäre. Die Italienische Republik habe jedoch im vorgerichtlichen Verfahren weder eine Rechtfertigung noch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses angeführt. Sie habe vielmehr die Existenz dieses Verbots mit den sich daraus für Einfuhren ergebenden Hindernissen eingeräumt und sich verpflichtet, es zu beseitigen.

41 Die Italienische Republik trägt hinsichtlich des geltend gemachten Einfuhrhindernisses vor, der ihr vorgeworfene Verstoß betreffe das Verbot für in Italien zugelassene Kradfahrzeuge, einen Anhänger mitzuführen und nicht die Ablehnung der Zulassung von derartigen Fahrzeugen oder Anhängern, die in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt worden und dazu bestimmt seien, im italienischen Hoheitsgebiet in den Verkehr gebracht zu werden.

Die Kommission verwechsle die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verkehrszulassung im italienischen Hoheitsgebiet, denen ein Fahrzeug mit einer in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat erteilten spezifischen Bauartgenehmigung unterliege, mit dem Absatz dieses Fahrzeugs in Italien.

42 Die Schlussfolgerung der Kommission beruhe auf einer falschen Prämisse. In Art. 56 der Straßenverkehrsordnung sei von der den Mitgliedstaaten im sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 93/93 ausdrücklich eingeräumten Befugnis zu einer abweichenden Regelung Gebrauch gemacht worden. Bis die technischen Vorgaben im Bereich der Bauartgenehmigung von Anhängern und die Regelungen, die ihre Zulassung und ihren Betrieb im Straßenverkehr betreffen, auf Gemeinschaftsebene harmonisiert worden seien, verbleibe die gegenseitige Anerkennung dieser Anhänger im Ermessen der Mitgliedstaaten.

43 In ihrer Erwiderung trägt die Kommission vor, dass die Erwägungsgründe einer Richtlinie keinen verpflichtenden Charakter hätten und dass der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie 93/93 weder bezwecke noch bewirke, nationale Bestimmungen wie die des Art. 56 der Straßenverkehrsordnung für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar zu erklären. Dieser Erwägungsgrund lege den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/93 fest und schließe hiervon die Regelung über Anhänger für zweirädrige Fahrzeuge aus, ohne aber eine Aussage darüber zu treffen, ob ein etwaiges Verbot mit den Vorschriften des Vertrags vereinbar sei. Die Kommission erinnert auch an den Grundsatz des Vorrangs der Vorschriften des Vertrags gegenüber dem Sekundärrecht, einen Grundsatz, den der Gerichtshof wiederholt anerkannt habe.

44 Darüber hinaus könne das Fehlen von Harmonisierungsvorschriften keinesfalls die Verletzung einer durch den Vertrag garantierten Grundfreiheit rechtfertigen.

45 In ihrer Gegenerwiderung macht die Italienische Republik geltend, dass angesichts der Verwendungsmöglichkeiten für Krafträder und Anhänger, die getrennt voneinander benutzt werden könnten, diese Erzeugnisse nicht als Gegenstand mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Art. 28 EG angesehen werden könnten.

46 Im Übrigen habe das fragliche Verbot nur Folgen für das Erzeugnis als solches, unabhängig von seinem Herstellungsort und der Staatsangehörigkeit des Herstellers, und stelle damit weder ein Mittel zum Schutz italienischer Erzeugnisse noch eine diskriminierende Regelung gegenüber Erzeugnissen dar, die in anderen Mitgliedstaaten hergestellt worden seien. In Italien könne kein Kradfahrzeug eine Bauartgenehmigung zum Mitführen eines Anhängers erhalten und kein Anhänger eine Bauartgenehmigung, um von einem Kradfahrzeug mitgeführt zu werden. Da das Verbot, diese Fahrzeuge zusammen mit Anhängern zu verwenden, zur Folge habe, dass italienische Unternehmen kein Interesse daran hätten, Kradfahrzeuge mit einer Anhängervorrichtung oder Anhänger, die ausschließlich zum Anhängen an solche Fahrzeuge konzipiert seien, herzustellen, bewirke dieses Verbot, dass Erzeugnisse mit diesen Merkmalen vom italienischen Markt ausgeschlossen seien.

47 Die Italienische Republik beruft sich auf das am 8. November 1968 in Wien geschlossene Übereinkommen über den Straßenverkehr, das in seinem Anhang I Nr. 3 Buchst. a vorsehe: „Die Vertragsparteien brauchen in ihrem Hoheitsgebiet die nachstehend genannten miteinander verbundenen Fahrzeuge, soweit als ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften den Verkehr solcher miteinander verbundenen Fahrzeuge verbieten, nicht zum internationalen Verkehr zuzulassen: ... Krafträder mit Anhängern“. Sie stellt jedoch klar, dass sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht habe und dass in anderen

Mitgliedstaaten zugelassenen Krafträdern gestattet sei, im italienischen Hoheitsgebiet einen Anhänger mitzuführen, da sie sich im internationalen Verkehr im Sinne des genannten Übereinkommens befänden.

48 Die Italienische Republik weist ferner auf den zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie 97/24 hin, der im Wesentlichen den gleichen Inhalt habe wie der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie 93/93. Der Vorbehalt, der den Mitgliedstaaten in den Erwägungsgründen eingeräumt sei, trage der Tatsache Rechnung, dass wegen der unterschiedlichen Oberflächengestalt der nationalen Hoheitsgebiete die technischen Merkmale von Fahrzeugen unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit des Straßenverkehrs von hoher Bedeutung seien. Da es keine Vorschriften über die Bauartgenehmigung für diese beiden als Gespann verwendeten Erzeugnisse (Zugfahrzeug und Anhänger) gebe, fehle es an den für den Straßenverkehr erforderlichen Sicherheitsbestimmungen.

Würdigung durch den Gerichtshof

49 Art. 56 der Straßenverkehrsordnung betrifft das Verbot, im italienischen Hoheitsgebiet ein Kradfahrzeug zusammen mit einem Anhänger zu verwenden. Um die Begründetheit der Rüge der Kommission zu beurteilen, muss diese nationale Bestimmung jedoch insbesondere unter dem Gesichtspunkt untersucht werden, ob sie eine Beschränkung für den freien Warenverkehr in Bezug auf Anhänger sein kann. Zwar ist unbestritten, dass Kradfahrzeuge ohne Weiteres ohne Anhänger verwendet werden können, doch sind Letztere ohne ein Kraftfahrzeug, das sie ziehen könnte, nur von geringem Nutzen.

50 Unstreitig ist Art. 56 der Straßenverkehrsordnung ohne Unterscheidung nach der Herkunft der Anhänger anwendbar.

51 Die Kommission hat nicht klargestellt, ob sich ihre Klage nur auf Anhänger, die eigens für Kradfahrzeuge konzipiert sind, oder auch auf alle anderen Arten von Anhängern bezieht. Daher ist bei der Prüfung der geltend gemachten Vertragsverletzung zwischen diesen beiden Arten von Anhängern zu unterscheiden.

52 Was erstens die Anhänger betrifft, die nicht eigens für Kradfahrzeuge konzipiert sind, sondern an Kraftwagen oder andere Fahrzeuge angehängt werden sollen, so hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass das in Art. 56 der Straßenverkehrsordnung vorgesehene Verbot den Marktzugang für diese Anhängertypen versperrt.

53 Die Klage der Kommission ist daher abzuweisen, soweit sie Anhänger betrifft, die nicht eigens zum Anhängen an Kradfahrzeuge konzipiert und in anderen Mitgliedstaaten als der Italienischen Republik rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind.

54 Zweitens bleibt die von der Kommission geltend gemachte Vertragsverletzung im Hinblick auf die Anhänger zu prüfen, die eigens zum Anhängen an Kradfahrzeuge konzipiert und in anderen Mitgliedstaaten als der Italienischen Republik rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind.

55 Die Kommission hat in ihrer Antwort auf die schriftliche Frage des Gerichtshofs, ohne dass die Italienische Republik ihr in diesem Punkt widersprochen hätte, vorgetragen, dass die Möglichkeiten, eigens für Kradfahrzeuge konzipierte Anhänger anders als zusammen mit Kradfahrzeugen verwenden, äußerst gering seien. Obwohl nicht ausgeschlossen sei, dass sie unter bestimmten Umständen an andere Fahrzeuge, insbesondere Automobile, angehängt

werden könnten, sei eine derartige Verwendung nicht zweckmäßig und bleibe zumindest unbedeutend, wenn nicht gar hypothetisch.

56 Hierzu ist festzustellen, dass ein Verbot der Verwendung eines Erzeugnisses im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erheblichen Einfluss auf das Verhalten der Verbraucher hat, das sich wiederum auf den Zugang des Erzeugnisses zum Markt des Mitgliedstaats auswirkt.

57 Denn die Verbraucher, die wissen, dass sie ihr Kradfahrzeug nicht mit einem eigens dafür konzipierten Anhänger verwenden dürfen, haben praktisch kein Interesse daran, einen solchen Anhänger zu kaufen (vgl. entsprechend zum Verbot, farbige Folien an der Windschutzscheibe von Kraftwagen zu befestigen, Urteil vom 10. April 2008, Kommission/Portugal, C-265/06, Slg. 2008, I-0000, Randnr. 33). Damit verhindert Art. 56 der Straßenverkehrsordnung die Nachfrage nach derartigen Anhängern auf dem betreffenden Markt und behindert somit deren Einfuhr.

58 Soweit das in Art. 56 der Straßenverkehrsordnung angeordnete Verbot dazu führt, den Zugang zum italienischen Markt für Anhänger zu versperren, die eigens für Kradfahrzeuge konzipiert und in anderen Mitgliedstaaten als der Italienischen Republik rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, stellt es eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar, die nach Art. 28 EG verboten ist, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt werden kann.

59 Ein solches Verbot kann durch einen der in Art. 30 EG aufgezählten Gründe des Gemeinwohls oder durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein (vgl. insbesondere Urteile vom 19. Juni 2003, Kommission/Italien, C-420/01, Slg. 2003, I-6445, Randnr. 29, und vom 5. Februar 2004, Kommission/Italien, C-270/02, Slg. 2004, I-1559, Randnr. 21). In beiden Fällen muss die nationale Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was dazu erforderlich ist (Urteile vom 15. März 2007, Kommission/Finnland, C-54/05, Slg. 2007, I-2473, Randnr. 38, und vom 20. September 2007, Kommission/Niederlande, C-297/05, Slg. 2007, I-7467, Randnr. 75).

60 Im vorliegenden Fall begründet die Italienische Republik das Verbot mit dem Erfordernis, die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten, was nach der Rechtsprechung einen zwingenden Grund des Gemeinwohls darstellt, der geeignet ist, eine Behinderung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen (vgl. insbesondere Urteile vom 5. Oktober 1994, van Schaik, C-55/93, Slg. 1994, I-4837, Randnr. 19, vom 12. Oktober 2000, Snellers, C-314/98, Slg. 2000, I-8633, Randnr. 55, Kommission/Finnland, Randnr. 40, Kommission/Niederlande, Randnr. 77, Kommission/Portugal, Randnr. 38, und vom 5. Juni 2008, Kommission/Polen, C-170/07, Randnr. 49).

61 Da auf Gemeinschaftsebene Vorschriften zur vollständigen Harmonisierung fehlen, ist es Sache der Mitgliedstaaten, mit Rücksicht auf die Erfordernisse des freien Warenverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu entscheiden, auf welchem Niveau sie die Sicherheit des Straßenverkehrs in ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten wollen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. März 1984, Kommission/Italien, 50/83, Slg. 1984, 1633, Randnr. 12, und entsprechend vom 13. Juli 1994, Kommission/Deutschland, C-131/93, Slg. 1994, I-3303, Randnr. 16).

62 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, nachzuweisen, dass ihre Vorschriften den Kriterien entsprechen, auf die in

Randnr. 59 des vorliegenden Urteils hingewiesen wurde (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Niederlande, Randnr. 76, Kommission/Portugal, Randnr. 39, und vom 24. April 2008, Kommission/Luxemburg, C-286/07, Randnr. 37).

63 Zur Angemessenheit des Verbots in Art. 56 der Straßenverkehrsordnung macht die Italienische Republik geltend, dass sie diese Maßnahme eingeführt habe, weil es weder auf Gemeinschaftsebene noch auf nationaler Ebene Vorschriften über Bauartgenehmigungen gebe, mit denen die Ungefährlichkeit der Verwendung eines Kradfahrzeugs mit Anhänger gewährleistet werden könne. Ohne ein solches Verbot drohten durch das Fahren eines Gespanns, das aus einem Kradfahrzeug und einem Anhänger bestehe, für die keine Bauartgenehmigung erteilt worden sei, sowohl für seinen Fahrer als auch für andere im Verkehr befindliche Fahrzeuge Gefahren, da der Anhänger die Stabilität und das Bremsverhalten dieses Gespanns beeinträchtigt.

64 Hierzu ist festzustellen, dass das Verbot geeignet ist, das angestrebte Ziel der Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs zu erreichen.

65 Was zum anderen die Beurteilung der Erforderlichkeit dieses Verbots angeht, so kann der Mitgliedstaat nach der in Randnr. 61 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs im Bereich der Sicherheit des Straßenverkehrs entscheiden, auf welchem Niveau er diese Sicherheit gewährleisten will und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da dieses Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen abweichen kann, ist den Mitgliedstaaten ein Beurteilungsspielraum zuzuerkennen. Folglich bedeutet der Umstand, dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlässt als ein anderer Mitgliedstaat, nicht, dass dessen Vorschriften unverhältnismäßig sind (vgl. entsprechend Urteile vom 13. Juli 2004, Kommission/Frankreich, C-262/02, Slg. 2004, I-6569, Randnr. 37, und vom 11. September 2008, Kommission/Deutschland, C-141/07, Slg. 2008, I-0000, Randnr. 51).

66 Die Italienische Republik hat hierzu, ohne dass ihr die Kommission in diesem Punkt widersprochen hätte, vorgetragen, dass der Betrieb eines aus einem Kradfahrzeug und einem Anhänger bestehenden Gespanns im Straßenverkehr die Verkehrssicherheit gefährde. Zwar obliegt dem Mitgliedstaat, der sich zur Rechtfertigung des Hindernisses für den freien Warenverkehr auf ein zwingendes Erfordernis beruft, der Nachweis, dass seine Regelung angemessen und zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels erforderlich ist. Diese Beweislast geht jedoch nicht so weit, dass er positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen lasse (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Oktober 1997, Kommission/Niederlande, C-157/94, Slg. 1997, I-5699, Randnr. 58).

67 Zum einen ist es zwar im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen, dass andere Maßnahmen als das in Art. 56 der Straßenverkehrsordnung vorgesehene Verbot – wie beispielsweise die in Nr. 170 der Schlussanträge des Generalanwalts genannten Maßnahmen – ein gewisses Maß an Verkehrssicherheit beim Betrieb eines aus einem Kradfahrzeug und einem Anhänger bestehenden Gespanns im Straßenverkehr gewährleisten könnten. Dies ändert jedoch nichts daran, dass den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit abgesprochen werden kann, ein Ziel wie die Sicherheit des Straßenverkehrs durch die Einführung allgemeiner und einfacher Regeln zu verwirklichen, die von den Fahrern leicht verstanden und angewandt und von den zuständigen Behörden einfach gehandhabt und kontrolliert werden können.

68 Zum anderen ist festzustellen, dass weder der Wortlaut des internationalen Übereinkommens über den Straßenverkehr noch der Erwägungsgründe der Richtlinien 93/93 und 97/24, auf die sich die Italienische Republik beruft, die Annahme rechtfertigen, dass ein teilweises Verkehrsverbot für ein solches Gespann oder eine Verkehrszulassung, die nur unter bestimmten Bedingungen erteilt wird, die Sicherheit des Straßenverkehrs auf dem von der Italienischen Republik angestrebten Niveau gewährleisten könnte.

69 Daher ist festzustellen, dass das für Kraftfahrzeuge geltende Verbot, einen Anhänger mitzuführen, der eigens für sie konzipiert ist und in anderen Mitgliedstaaten als der Italienischen Republik rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, aus Gründen des Schutzes der Sicherheit des Straßenverkehrs gerechtfertigt ist.

70 Somit ist die Klage der Kommission abzuweisen.

Kosten

71 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik die Verurteilung der Kommission beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**
2. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten.**

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Italienisch.