

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. února 2009*

Ve věci C-110/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 4. března 2005,

Komise Evropských společenství, zastoupená D. Recchia a F. Amatem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Fiorillim, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a T. von Danwitz, předsedové senátů, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus (zpravodaj), A. Arabadžev a C. Toader, soudci,

generální advokát: P. Léger, poté Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada, poté M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. října 2006,

s přihlédnutím k usnesení o znovuotevření ústní části řízení ze dne 7. března 2007 a po jednání konaném dne 22. května 2007,

s ohledem na písemná a ústní vyjádření předložená:

- za Komisi Evropských společenství D. Recchia a F. Amatem, jako zmocněnci,

- za Italskou republiku I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Fiorillim, avvocato dello Stato,

- za Českou republiku T. Bočkem, jako zmocněncem,

- za Dánské království J. Bering Liisbergem, jako zmocněncem,

- za Spolkovou republiku Německo M. Lummou, jako zmocněncem,

- za Řeckou republiku N. Dafniou, jako zmocněnkyní,

- za Francouzskou republiku G. de Berguesem a R. Loosli, jako zmocněnci,

- za Kyprskou republiku K. Lykourgosem a A. Pantazi-Lamprou, jako zmocněnci,

- za Nizozemské království H. G. Sevenster a C. ten Dam, jako zmocněnkyněmi,

- za Švédské království A. Krusem, jako zmocněncem,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. července 2008,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svojí žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že zakázala, aby mopedy, motocykly, motorové tříkolky a čtyřkolky („motoveicoli“, dále jen „motocykly“) mohly táhnout přípojné vozidlo, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 28 ES.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Směrnice Rady 92/61/EHS ze dne 30. června 1992 o schvalování typu dvoukolových a tříkolových motorových vozidel (Úř. věst. L 225, s. 72) (*neoficiální překlad*) stanovovala jednotné definice, jakož i postup schvalování typu a dílčího schvalování

typu ve Společenství pro určité typy vozidel uvedené v této směrnici. Její čl. 1 odst. 1 a 2 zněl následovně:

„1. Tato směrnice se vztahuje na všechna dvoukolová nebo tříkolová motorová vozidla, se zdvojenými koly nebo jiná, určená k používání na silnici, a na konstrukční části nebo samostatné technické celky takových vozidel.

[...]

2. Vozidla uvedená v odstavci 1 se dělí na:

- mopedy, a sice dvoukolová nebo tříkolová vozidla vybavená motorem, který má zdvihový objem nepřesahující 50 cm^3 , jedná-li se o spalovací motor, a s nejvyšší konstrukční rychlostí nepřesahující 45 km/h,

- motocykly, a sice dvoukolová vozidla s postranním vozíkem nebo bez něj, vybavená motorem, který má zdvihový objem přesahující 50 cm^3 , jedná-li se o spalovací motor, nebo nejvyšší konstrukční rychlost přesahující 45 km/h,

- tříkolky, a sice symetrická tříkolová vozidla vybavená motorem, který má zdvihový objem přesahující 50 cm^3 , jedná-li se o spalovací motor, nebo nejvyšší konstrukční rychlost přesahující 45 km/h ." (*neoficiální překlad*)

3 Z odstavce 3 téhož článku 1 vyplývá, že se směrnice 92/61 použila rovněž na čtyřkolová motorová vozidla, a sice „čtyřkolky“, které byly na základě svých technických charakteristik považovány buď za mopedy, nebo za tříkolky.

4 Směrnice Rady 93/93/EHS ze dne 29. října 1993 o hmotnostech a rozměrech dvoukolových a tříkolových motorových vozidel (Úř. věst. L 311, s. 76; Zvl. vyd. 07/02, s. 194), která má provádět harmonizaci závazných technických předpisů umožňující zavedení postupů schvalování typu a dílčího schvalování typu, které jsou předmětem směrnice 92/61, ve svém šestém bodě odůvodnění uvádí:

„vzhledem k tomu, že by tato směrnice neměla zavazovat členské státy, které nepřipouštějí na svém území tažení přípojných vozidel dvoukolovými motorovými vozidly, ke změnám jejich předpisů“.

- 5 Cílem směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/24/ES ze dne 17. června 1997 o některých konstrukčních částech a vlastnostech dvoukolových a tříkolových motorových vozidel (Úř. věst. L 226, s. 1; Zvl. vyd. 07/03, s. 34) je další harmonizace určitých technických požadavků na uvedená vozidla, mezi které patří zařízení pro připojení přípojných vozidel a jejich uchycení. Dvanáctý bod odůvodnění této směrnice upřesňuje:

„vzhledem k tomu, že [...] požadavky této směrnice by neměly zavazovat členské státy, které nedovolují na svém území, aby dvoukolová a tříkolová vozidla vlekla přípojné vozidlo, ke změně jejich pravidel“.

Vnitrostátní právní úprava

- 6 Italské legislativní nařízení č. 285 ze dne 30. dubna 1992 (řádný doplněk GURI č. 114 ze dne 18. května 1992, dále jen „zákon o silničním provozu“) definuje ve svém článku 53 motocykly jako dvoukolová, tříkolová nebo čtyřkolová motorová vozidla. Pouze čtyřkolová vozidla jsou tzv. „motorovými čtyřkolkami“.
- 7 Podle článku 54 zákona o silničním provozu jsou za automobily („autoveicoli“) považována motorová vozidla s nejméně čtyřmi koly, s výjimkou vozidel definovaných v článku 53 téhož zákona.
- 8 Podle článku 56 zákona o silničním provozu mohou přípojné vozidlo táhnout pouze automobily, trolejbusy (vozidla s elektrickým motorem nepohybující se po kolejích,

která jsou napájena kontaktem se vzdušným elektrickým vedením) a tahače (tříkolová motorová vozidla určená k tažení návěsů).

Postup před zahájením soudního řízení

- 9 Na základě stížnosti podané jednotlivcem na Italskou republikou a neformálního šetření Komise zaslala posledně jmenovaná dne 3. dubna 2003 uvedenému členskému státu výzvu dopisem, ve které tvrdila, že zákaz, podle něhož motocykly nesmějí táhnout přípojné vozidlo, představuje nesplnění povinností vyplývajících z článku 28 ES.

- 10 V dopise ze dne 13. června 2003 odpověděla Italská republika Komisi, že se zavazuje provést nezbytné změny vnitrostátní právní úpravy, a odstranit tak překážku pro dovozy, na niž se odvolává uvedená výzva dopisem.

- 11 Jelikož Komise neobdržela žádné další informace ohledně přijetí uvedených změn, zaslala dne 19. prosince 2003 Italské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedený členský stát vyzvala k podání jeho vyjádření ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto odůvodněného stanoviska.

- 12 Jelikož uvedené odůvodněné stanovisko zůstalo bez odpovědi, rozhodla se Komise podat projednávanou žalobu.

Řízení před Soudním dvorem

- 13 Rozhodnutím ze dne 11. července 2006 přidělil Soudní dvůr věc třetímu senátu. Jelikož žádná z účastnic řízení nepožadovala, aby bylo vyslechnuto její ústní vyjádření, rozhodl Soudní dvůr o upuštění od jednání k přednesu řečí. Generální advokát Léger přednesl své stanovisko na jednání konaném dne 5. října 2006, po němž byla ústní část řízení ukončena.
- 14 Podle čl. 44 odst. 4 jednacího řádu se třetí senát rozhodl dne 9. listopadu 2006 vrátit věc Soudnímu dvoru s tím, aby byla znovu přidělena kolegiu složenému z většího počtu soudců.
- 15 Soudní dvůr nařídil usnesením ze dne 7. března 2007 znovuotevření ústní části řízení a konání jednání. Účastnice řízení a, v souladu s čl. 24 druhým pododstavcem statutu Soudního dvora, jiné členské státy než Italská republika byly požádány o odpověď na otázku, v jaké míře a za jakých podmínek musejí být vnitrostátní předpisy upravující nikoliv vlastnosti výrobku, ale jeho používání, které se uplatní bez rozdílu na vnitrostátní a dovezené výrobky, považovány za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 28 ES.

K žalobě*Vyjádření předložená k otázce Soudního dvora*

- 16 Účastnice řízení, jakož i Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Kyprská republika, Nizozemské království a Švédské království předložily Soudnímu dvoru písemná nebo ústní vyjádření k uvedené otázce.
- 17 Podle Komise lze označit dvě kategorie právních úprav upravujících používání výrobku, a to jednak právní úpravy podmiňující používání tohoto výrobku dodržáním určitých jemu specifických podmínek nebo toto používání časově a územně omezující, a jednak právní úpravy stanovující úplný nebo téměř úplný zákaz používání uvedeného výrobku.
- 18 Komise navrhuje použít na první kategorii právních úprav kritéria uvedená v bodě 5 rozsudku ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, Recueil, s. 837), a provádět přezkum případ od případu. Co se týče druhé kategorie právních úprav, vzhledem k tomu, že ukládají úplný zákaz používání určitého výrobku nebo zákaz, který umožňuje pouze jeho okrajové a výjimečné používání, představují již pojmově opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 28 ES. Komise se domnívá, že není vhodné ani nezbytné vztahovat kritéria uvedená v bodech 16 a 17 rozsudku ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097), na podmínky používání výrobku, a vytvářet tak další kategorii opatření nespadajících do působnosti článku 28 ES.

- 19 Italská republika tvrdí, že pravidlo týkající se používání spadá do článku 28 ES pouze tehdy, zakazuje-li veškerá použití výrobku nebo jeho jediné použití, jedná-li se o výrobek s jediným použitím. Naopak, existuje-li prostor pro posouzení týkající se možností použití tohoto výrobku, situace již nespadá do článku 28 ES.
- 20 Česká republika tvrdí, že není vhodné stroze rozlišovat mezi jednotlivými kategoriemi opatření a uplatňovat odlišná právní kritéria v závislosti na těchto kategoriích, jelikož zavedení každé nové kategorie opatření nevyhnutelně vyvolává obtíže spojené s její definicí.
- 21 Tento členský stát – obdobně jako Komise – uvádí, že kritéria zavedená výše uvedeným rozsudkem Keck a Mithouard pro podmínky prodeje výrobků by neměla být rozšířena na ustanovení týkající se jejich používání z důvodu, že se jednak jejich uplatňování v judikatuře Soudního dvora setkala s obtížemi, a jednak nebyla skutečně nezbytná. Ustanovení, která byla prohlášena za upravující podmínky prodeje, totiž mohla být vnitrostátními orgány hájena i při neexistenci kritérií zavedených uvedeným rozsudkem.
- 22 Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzské republika, Kyprská republika a Švédské království se naopak domnívají, že kritéria zavedená judikaturou, na jejímž počátku stál výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, se musejí obdobně použít na vnitrostátní ustanovení omezující nebo zakazující určité způsoby použití výrobku. Navrhují tedy mít za to, že vnitrostátní ustanovení nespadá pod článek 28 ES, jestliže se neváže na výrobek, uplatní se na všechny dotčené hospodářské subjekty vykonávající svoji činnost na vnitrostátním území a postihuje stejným způsobem, právně i fakticky, tuzemské výrobky i výrobky pocházející z jiných členských států.

- 23 Tytéž státy naproti tomu uvádějí, že z těchto kritérií je nezbytná výjimka v případě, je-li prokázáno, že omezující vnitrostátní předpisy zcela zakazují používání konkrétního výrobku nebo povolují pouze jeho okrajové používání, čímž omezují jeho přístup na trh.
- 24 Podle Dánského království je třeba konstatovat, že vnitrostátní pravidla omezující svobodu jednání jednotlivce nebo podniku ve vztahu ke konkrétnímu výrobku nejsou zcela zakázána. Co se týče kritéria, podle kterého nemůže vnitrostátní pravidlo bránit výrobku v přístupu na trh, tento členský stát se domnívá, že je obtížné určit, od kdy může být omezení v používání výrobku považováno za natolik omezující, že brání v uvedeném přístupu. Domnívá se, že rozhodnutí, nakolik osoba, která takové pravidlo zpochybňuje, prokázala, že přístup na trh byl jeho použitím omezen, přísluší vnitrostátnímu soudu.
- 25 Spolková republika Německo má za to, že podmínky použití výrobku představují rub podmínek prodeje v tom smyslu, že na četné podmínky používání lze nahlížet jako na podmínky prodeje a naopak. Podle tohoto členského státu se musejí zásady vzešlé z výše uvedeného rozsudku Keck a Mithouard použít stejným způsobem na právní úpravy týkající se podmínek použití výrobku, pokud tyto právní úpravy neobsahují diskriminaci, zaručují rovné příležitosti s ohledem na hospodářskou soutěž mezi výrobky vyráběnými v členském státě, který takové podmínky zavedl, a výrobky pocházejícími z jiných členských států a zcela či téměř úplně nebrání v přístupu těchto výrobků na trh uvedeného členského státu.
- 26 Řecká republika se domnívá, že používání výrobku nemůže samo o sobě představovat překážku obchodu uvnitř Společenství. Představuje-li nicméně toto používání relevantní prvek, který je vlastní uvádění tohoto výrobku do oběhu, což by mělo být posuzováno případ od případu, spadá překážka pro jeho používání do působnosti článku 28 ES.

- 27 Francouzská republika se domnívá, že vnitrostátní předpisy týkající se podmínek používání výrobků a předpisy týkající se podmínek jejich prodeje jsou srovnatelné, pokud jde o povahu a intenzitu jejich dopadu na obchod uvnitř Společenství, jelikož účinky těchto podmínek se v zásadě projevují až po dovozu tohoto výrobku, prostřednictvím spotřebitele. Na oba druhy ustanovení je tedy třeba uplatnit tatáž kritéria.
- 28 Kyperská republika, jakkoliv sdílí výhrady vyjádřené jinými členskými státy ohledně zavedení nového především hospodářského kritéria, tvrdí, že jestliže se judikatura vzešlá z výše uvedeného rozsudku Keck a Mithouard nevztahuje na opatření, kterými se řídí používání výrobku, veškerá opatření související s používáním výrobku mohou být považována za zákaz podle pravidla uvedeného ve výše uvedeném rozsudku Dassonville. Podle tohoto členského stát se musí analýza Soudního dvora soustředit na to, zda je dotčené opatření způsobilé zcela či částečně zakázat přístup zboží na vnitrostátní trh.
- 29 Švédské království má za to, že vnitrostátní opatření zakazující určitý způsob používání výrobku spadá do působnosti článku 28 ES tehdy, pokud je toto opatření koncipováno tak, že v praxi zabraňuje tomuto výrobku v přístupu na trh.
- 30 Nizozemské království tvrdí, že první přezkum vnitrostátních opatření musí být učiněn s ohledem na otázku, zda jejich dopady na volný pohyb zboží nejsou příliš nepředvídatelné a příliš nepřímé. Jinými slovy je třeba se zabývat tím, zda existuje příčinná souvislost mezi těmito opatřeními a účinkem na obchod uvnitř Společenství. Mnoho pravidel v oblasti používání výrobku by mohlo využít tohoto prvního kritéria, které by tak představovalo filtr umožňující, aby se tato opatření vymykala z působnosti článku 28 ES.

31 Co se týče rozšíření judikatury, na jejímž počátku stál výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, na podmínky používání výrobku, uvedený členský stát uplatňuje argumenty ve prospěch a proti takovému rozšíření. Podle první skupiny argumentů by uvedený přístup především umožnil, aby soubor pravidel týkající se ochrany zájmů ne hospodářské povahy nespadal do působnosti článku 28 ES. Dále by byl takový přístup v souladu se starší judikaturou Soudního dvora a umožňoval by vnitrostátnímu soudu uplatňovat ho přiměřeně abstraktním způsobem, což by zvyšovalo právní jistotu a podporovalo konzistentnost judikatury. A konečně, bránil by zneužívání výjimky, kterou představuje judikatura vzešlá z uvedeného rozsudku Keck a Mithouard, v případě pravidel, která vedou k zákazu používání výrobku nebo pouze k okrajovému povolení tohoto používání.

32 Co se týče argumentů hovořících proti rozšíření uvedené judikatury na podmínky používání výrobku, tentýž členský stát se především domnívá, že je obtížné jasně vymezit kategorii podmínek používání výrobku. Dále se domnívá, že další kategorie výjimek by mohla vytvářet nejasnosti pro vnitrostátní soudy, neboť v závislosti na kategorii, do které určité ustanovení spadá, se použijí odlišná kritéria. A konečně, Nizozemské království tvrdí, že mezi podmínkami používání výrobku stále existují výjimky, a sice případy, ve kterých opatření splňuje kritéria pro výjimku, i když má vážné dopady na obchod mezi členskými státy.

Úvodní poznámky

33 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 28 ES (viz zejména výše uvedený rozsudek Dassonville, bod 5).

- 34 Z rovněž ustálené judikatury vyplývá, že článek 28 ES odráží povinnost dodržování zásad zákazu diskriminace a vzájemného uznávání výrobků legálně vyrobených a uvedených na trh v jiných členských státech, jakož i povinnost zajištění volného přístupu na vnitrostátní trhy výrobkům ze Společenství (viz, v tomto smyslu, rozsudky ze dne 14. července 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, s. 2445, bod 26; ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, tzv. „Cassis de Dijon“, 120/78, Recueil, s. 649, body 6, 14 a 15, jakož i výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).
- 35 Opatřeními s účinkem rovnocenným množstevním omezením tak jsou překážky volnému pohybu zboží vyplývající, při nedostatku harmonizace vnitrostátních právních předpisů, z použití pravidel týkajících se podmínek, které musí toto zboží splňovat, na zboží pocházející z jiných členských států, kde je legálně vyráběno a uváděno na trh, i když se tato pravidla použijí bez rozdílu na všechny výrobky (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Cassis de Dijon, body 6, 14 a 15; rozsudek ze dne 26. června 1997, Familiapress, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 8, jakož i rozsudek ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 67).
- 36 Naproti tomu aplikace na výrobky z jiných členských států vnitrostátních právních předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, není způsobilá narušit přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury vzešlé z výše uvedeného rozsudku Dassonville, pokud jsou tyto předpisy použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských výrobků i výrobků pocházejících z jiných členských států na trh. Jsou-li totiž tyto podmínky splněny, použití právních předpisů tohoto druhu na prodej výrobků pocházejících z jiného členského státu a odpovídajících pravidlům stanoveným tímto členským státem není způsobilé zabránit jejich přístupu na trh nebo jej ztížit více, než tomu je u tuzemských výrobků (viz výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).
- 37 V důsledku toho musejí být za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ve smyslu článku 28 ES považována opatření přijatá členským státem, jejichž cílem nebo účinkem je méně příznivé zacházení s výrobky pocházejícími z jiných členských států, jakož i opatření uvedená v bodě 35 rozsudku v projednávané

věci. Pod tentýž pojem spadá i jakékoliv jiné opatření, které brání v přístupu výrobků pocházejících z jiných členských států na trh členského státu.

K vytýkanému nesplnění povinnosti

- 38 Žalobní důvody vznesené Komisí proti článku 56 zákona o silničním provozu je třeba posuzovat ve světle bodů 33 až 37 rozsudku v projednávané věci.

Argumenty účastnic řízení

- 39 Na podporu své žaloby Komise tvrdí, že účinkem zákazu obsaženého v článku 56 zákona o silničním provozu je zabránit používání přípojných vozidel legálně vyrobených a uváděných na trh v členských státech, které takový zákaz nestanoví, jakož i bránit dovozu a prodeji těchto přípojných vozidel v Itálii.
- 40 Uvedený zákaz proto podle Komise představuje překážku dovozu ve smyslu článku 28 ES a mohl by být považován za slučitelný se smlouvou o ES pouze tehdy, byl-li by odůvodněn v souladu s článkem 30 ES nebo naléhavým důvodem obecného zájmu. Nicméně Italská republika v průběhu postupu před zahájením soudního řízení žádné

odůvodnění ani naléhavý důvod obecného zájmu neuvedla. Naopak tento členský stát připustil existenci uvedeného zákazu a překážky dovozům, která z něho vyplývá, a zavázal se ho zrušit.

- 41 Italská republika uvádí, co se týče údajné překážky dovozům, že porušení práva, které je jí vytýkáno, se týká zákazu, podle něhož motocykly registrované v Itálii nesmějí táhnout přípojně vozidlo, a nikoliv odmítnutí registrace pro takové vozidlo nebo přípojně vozidlo vyrobené v jiném členském státě a určené k uvádění na trh na území Itálie. Domnívá se, že Komise zaměňuje zákonné podmínky provozu vozidla, které specificky prošlo dílčím schvalováním typu v jiném členském státě nebo ve třetím státě, na italském území s uváděním téhož vozidla na italský trh.
- 42 Tento členský stát tvrdí, že závěr Komise vychází z mylného předpokladu. Článek 56 zákona o silničním provozu představuje způsob výkonu pravomoci přijmout odchylnou úpravu výslovně přiznané členským státům v šestém bodě odůvodnění směrnice 93/93. Do doby, než by byla na úrovni Společenství provedena harmonizace jak technických předpisů v oblasti dílčího schvalování typu přípojných vozidel, tak právní úpravy týkající se jejich registrace a provozu na silnici, patří vzájemné uznávání těchto přípojných vozidel do diskreční pravomoci členských států.
- 43 Komise ve své replice tvrdí, že body odůvodnění směrnice nemají závaznou povahu a že cílem ani účinkem šestého bodu odůvodnění směrnice 93/93 není prohlásit za slučitelné s právem Společenství takové vnitrostátní předpisy, jakým je článek 56 zákona o silničním provozu. Posledně uvedený bod odůvodnění stanovuje rozsah působnosti směrnice 93/93, když z něho vylučuje právní úpravu týkající se přípojných vozidel pro dvoukolová vozidla, aniž by uváděl, zda je případný zákaz slučitelný s pravidly Smlouvy, či nikoliv. Komise rovněž připomíná zásadu přednosti ustanovení Smlouvy před sekundárním právem, kterou Soudní dvůr opakovaně uznal.

44 Mimoto Komise podotýká, že neexistence harmonizovaných pravidel nemůže v žádném případě odůvodňovat porušování základní svobody zaručené Smlouvou.

45 Italská republika ve své duplice tvrdí, že s ohledem na možnosti použití motocyklů a přípojných vozidel, které mohou být používány odděleně, nemohou být tyto výrobky považovány za předmět množstevních omezení dovozu ve smyslu článku 28 ES.

46 Krom toho dotčený zákaz má důsledky pouze na výrobek jako takový, nezávisle na místě jeho výroby a na státní příslušnosti výrobce, a nepředstavuje tedy prostředek ochrany italských výrobků ani právní úpravu diskriminující výrobky vyrobené v ostatních členských státech. V Itálii nemůže být žádnému motocyklu při dílčím schvalování typu povoleno táhnout přípojně vozidlo, stejně jako tímto schvalováním nemůže projít žádné přípojně vozidlo určené k tažení motocyklem. Jelikož důsledkem zákazu společného používání motocyklů a přípojných vozidel je, že italské podniky nemají zájem na výrobě motocyklů vybavených zařízeními umožňujícím táhnout přípojně vozidlo ani přípojných vozidel určených výhradně k tažení motocykly, účinkem tohoto zákazu je vyloučení výrobků těchto vlastností z italského trhu.

47 Italská republika uplatňuje Úmluvu o silničním provozu, uzavřenou ve Vídni dne 8. listopadu 1968, která ve své příloze I bodu 3 písm. a) stanoví, že „[s]mluvní strany mohou nepustit do mezinárodního provozu na svém území následující soupravy vozidel, jestliže vnitrostátní právní předpisy provoz takových souprav zakazují: [...] Motocykly s přípojným vozidlem“. Upřesňuje nicméně, že tuto možnost nevyužila a že motocykly registrované v jiných členských státech na italském území přípojně vozidlo táhnout mohou, jelikož jsou považovány za součást mezinárodního provozu ve smyslu uvedené úmluvy.

- 48 Italská republika odkazuje rovněž na dvanáctý bod odůvodnění směrnice 97/24, který má v podstatě obsah totožný se šestým bodem odůvodnění směrnice 93/93. Zdůrazňuje, že výhrada přiznávaná členskými státy v těchto bodech odůvodnění odpovídá skutečnosti, že z důvodu rozdílných krajinných reliéfů jednotlivých vnitrostátních území jsou technické vlastnosti vozidel důležité z pohledu bezpečnosti silničního provozu. Při neexistenci norem dílčího schvalování typu týkajících se těchto dvou výrobků používaných společně (tažné vozidlo a přípojně vozidlo) nejsou podle tohoto členského státu naplněny podmínky bezpečnosti silničního provozu.

Závěry Soudního dvora

- 49 Aby bylo možné posoudit opodstatněnost tohoto bodu žalobního návrhu Komise, je třeba upřesnit, že přestože se článek 56 zákona o silničním provozu týká zákazu společného používání motocyklů a přípojných vozidel na italském území, je třeba toto vnitrostátní ustanovení posuzovat zejména z pohledu omezení volného pohybu přípojných vozidel, které může představovat. Není-li totiž zpochybňováno, že motocykly mohou být snadno používány bez přípojného vozidla, nemění to nic na tom, že přípojně vozidlo je jen velmi obtížně použitelné bez motorového vozidla, které by ho mohlo táhnout.
- 50 Je nesporné, že se článek 56 zákona o silničním provozu použije, aniž by rozlišoval podle původu přípojných vozidel.
- 51 Komise neupřesnila, zda se její žaloba týká pouze přípojných vozidel konstrukčně určených speciálně pro motocykly, nebo zda se týká rovněž všech ostatních druhů přípojných vozidel. Údajné nesplnění povinností je proto třeba posuzovat zvláště pro každý z obou druhů přípojných vozidel.

- 52 Co se týče, zaprvé, přípojných vozidel, která nejsou konstrukčně určena speciálně pro motocykly, ale k připojení k automobilům a jiným vozidlům, je třeba konstatovat, že Komise neprokázala, že by zákaz stanovený v článku 56 zákona o silničním provozu bránil v přístupu tohoto druhu přípojných vozidel na trh.
- 53 Žalobu Komise je tedy třeba zamítnout v rozsahu, ve kterém se týká přípojných vozidel, která nejsou konstrukčně určena speciálně pro připojení k motocyklům a která jsou legálně vyrobená a uváděná na trh v jiných členských státech než v Italské republice.
- 54 Zbývá posoudit, zadruhé, Komisí tvrzené nesplnění povinností s ohledem na přípojná vozidla konstrukčně určená speciálně pro připojení k motocyklům, která jsou legálně vyrobená a uváděná na trh v jiných členských státech než v Italské republice.
- 55 Ve své odpovědi na písemnou otázku Soudního dvora Komise tvrdí, aniž by jí v tomto ohledu Italská republika odporovala, že v případě přípojných vozidel konstrukčně určených speciálně pro motocykly jsou jejich možnosti jiného použití než ve spojení s motocykly okrajové. Domnívá se, že přestože nelze vyloučit, že mohou být za určitých okolností připojena k jiným vozidlům, zejména automobilům, není takové použití vhodné a zůstává přinejmenším zanedbatelné, ne-li hypotetické.
- 56 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že zákaz používání výrobku na území členského státu má významný dopad na chování spotřebitelů, které následně ovlivňuje přístup tohoto výrobku na trh tohoto členského státu.

- 57 Spotřebitelé, kteří vědí, že nemohou používat svůj motocykl s přípojným vozidlem, které bylo pro něj speciálně konstrukčně určeno, totiž nemají prakticky žádný zájem na koupi takového přípojného vozidla (viz obdobně, co se týče zákazu lepení barevných fólií na čelní sklo automobilů, rozsudek ze dne 10. dubna 2008, Komise v. Portugalsko, C-265/06, Sb. rozh. s. I-2245, bod 33). Článek 56 zákona o silničním provozu tak brání tomu, aby na dotčeném trhu mohla existovat poptávka po takových přípojných vozidlech, čímž tvoří překážku pro jejich dovoz.
- 58 Z toho plyne, že zákaz zakotvený v článku 56 zákona o silničním provozu představuje v rozsahu, ve kterém je jeho účinkem bránit v přístupu přípojných vozidel konstrukčně určených speciálně pro motocykly, která jsou legálně vyrobená a uváděná na trh v jiných členských státech než v Italské republice, na italský trh, opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu, zakázané článkem 28 ES, pokud ho nelze objektivně odůvodnit.
- 59 Takový zákaz může být odůvodněn jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 30 ES nebo kategorickými požadavky (viz zejména rozsudky ze dne 19. června 2003, Komise v. Itálie, C-420/01, Recueil, s. I-6445, bod 29, a ze dne 5. února 2004, Komise v. Itálie, C-270/02, Recueil, s. I-1559, bod 21). V obou případech musí být vnitrostátní opatření způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudky ze dne 15. března 2007, Komise v. Finsko, C-54/05, Sb. rozh. s. I-2473, bod 38, a ze dne 20. září 2007, Komise v. Nizozemsko, C-297/05, Sb. rozh. s. I-7467, bod 75).
- 60 V projednávaném případě se odůvodnění uplatňované Italskou republikou týká nutnosti zajištění bezpečnosti silničního provozu, která podle judikatury představuje naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodňovat překážku volného pohybu zboží (viz zejména rozsudky ze dne 5. října 1994, van Schaik, C-55/93, Recueil, s. I-4837, bod 19, a ze dne 12. října 2000, Snellers, C-314/98, Recueil, s. I-8633, bod 55; výše

uvedené rozsudky Komise v. Finsko, bod 40; Komise v. Nizozemsko, bod 77; Komise v. Portugalsko, bod 38, a rozsudek ze dne 5. června 2008, Komise v. Polsko, C-170/07, bod 49).

- 61 Při neexistenci úplných harmonizačních opatření na úrovni Společenství přísluší členským státům rozhodnout o úrovni, na které zamýšlejí zajistit bezpečnost silničního provozu na svém území, při současném zohlednění požadavků volného pohybu zboží uvnitř Evropského společenství (viz, v tomto smyslu, rozsudky ze dne 27. března 1984, Komise v. Itálie, 50/83, Recueil, s. 1633, bod 12, a, obdobně, ze dne 13. července 1994, Komise v. Německo, C-131/93, Recueil, s. I-3303, bod 16).
- 62 Podle rovněž ustálené judikatury přísluší příslušným vnitrostátním orgánům prokázat, že jejich právní úprava splňuje kritéria připomenutá v bodě 59 rozsudku v projednávané věci (viz, v tomto smyslu, výše uvedené rozsudky Komise v. Nizozemsko, bod 76; Komise v. Portugalsko, bod 39, a rozsudek ze dne 24. dubna 2008, Komise v. Lucembursko, C-286/07, bod 37).
- 63 Co se týče jednak vhodnosti zákazu zakotveného v článku 56 zákona o silničním provozu, Italská republika tvrdí, že toto opatření zavedla z důvodu skutečnosti, že na úrovni Společenství ani na vnitrostátní úrovni neexistují pravidla dílčího schvalování typu, která by umožňovala zajistit bezpečné používání motocyklu s přípojným vozidlem. Při neexistenci takového zákazu by mohl být provoz soupravy tvořené motocyklem a přípojným vozidlem, které neprošly dílčím schválením typu, nebezpečný jak pro řidiče tohoto vozidla, tak pro jiné účastníky silničního provozu, jelikož by došlo ke snížení stability této soupravy i jejich brzdících schopností.

64 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že uvedený zákaz je způsobilý dosáhnout cíle směřujícího k zajištění bezpečnosti silničního provozu.

65 Co se týče, dále, posouzení nezbytnosti uvedeného zákazu, je třeba vzít v úvahu to, že podle judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 61 rozsudku v projednávané věci může členský stát v oblasti bezpečnosti silničního provozu rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit tuto bezpečnost, a způsobu, jímž má být této úrovni dosaženo. Vzhledem k tomu, že tato úroveň se může v členských státech lišit, je třeba jim přiznat prostor pro uvážení, a v důsledku toho skutečnost, že jeden členský stát stanoví méně přísná pravidla než jiný členský stát, neznamená, že posledně uvedená pravidla jsou nepřiměřená (viz, obdobně, rozsudky ze dne 13. července 2004, Komise v. Francie, C-262/02, Sb. rozh. s. I-6569, bod 37, a ze dne 11. září 2008, Komise v. Německo, C-141/07, Sb. rozh. s. I-6935, bod 51).

66 V projednávaném případě Italská republika tvrdí, aniž by jí v tomto ohledu Komise odporovala, že provoz soupravy tvořené motocyklem a přípojným vozidlem představuje ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Přitom, je-li pravda, že členskému státu dovolávajícímu se kategorického požadavku k tomu, aby odůvodnil překážku volného pohybu zboží, přísluší prokázat, že jeho právní úprava je vhodná a nezbytná pro účely dosažení sledovaného legitimního cíle, toto důkazní břemeno nemůže sahat až tak daleko, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout uvedeného cíle za týchž podmínek (viz, obdobně, rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Nizozemsko, C-157/94, Recueil, s. I-5699, bod 58).

67 Jestliže totiž na straně jedné není vyloučeno, že by v projednávaném případě mohla taková opatření jiná než zákaz stanovený v článku 56 zákona o silničním provozu, jaká uvedl v bodě 170 svého stanoviska generální advokát, zaručovat určitou úroveň bezpečnosti silničního provozu při provozu souprav tvořených motocyklem a přípojným vozidlem, nemění to nic na tom, že členskými státy nelze upírat možnost dosáhnout takového cíle, jakým je bezpečnost silničního provozu, zavedením

obecných a jednoduchých pravidel, snadno pochopitelných a uplatnitelných řidiči a pohodlně spravovaných a kontrolovaných příslušnými orgány.

- 68 Na druhé straně je třeba konstatovat, že znění mezinárodní úmluvy o silničním provozu ani znění bodů odůvodnění směrnic 93/93 a 97/24 uplatňovaná Italskou republikou neumožňují mít za to, že bezpečnost silničního provozu by mohla být zajištěna na téže úrovni, jakou zamýšlí Italská republika, částečným zákazem provozu takových souprav nebo povolením k provozu, jehož vydání by podléhalo dodržení určitých podmínek.
- 69 Vzhledem k těmto skutečnostem je třeba konstatovat, že zákaz, podle něhož motocykly nesmějí táhnout přípojná vozidla speciálně pro ně konstrukčně určená a legálně vyrobená a uvedená na trh v jiných členských státech, než je Italská republika, musí být považován za odůvodněný důvody souvisejícími s bezpečností silničního provozu.
- 70 Žalobu Komise je proto třeba zamítnout.

K nákladům řízení

- 71 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Italská republika požadovala po Komisi náhradu nákladů řízení a posledně uvedená neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**

- 2) **Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.