



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

16. prosinca 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 63. UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala – Cestovni promet – Registracija motornih vozila i naplaćivanje pristojbi za motorna vozila – Vozač koji boravi u državi članici – Vozilo registrirano u drugoj državi članici – Kratkoročno posuđeno vozilo – Nacionalni propis koji osobama koje borave u Italiji dulje od 60 dana zabranjuje prometovanje u toj državi članici vozilom registriranim u inozemstvu”

U predmetu C-274/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Giudice di pace di Massa (mirovni sudac u Massi, Italija), odlukom od 16. lipnja 2020., koju je Sud zaprimio 19. lipnja 2020., u postupku

GN,

WX

protiv

Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, N. Jääskinen (izvjestitelj) i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobe GN i WX, M. Kòsa, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agentice, uz asistenciju P. Garofolija, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: talijanski

- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil i J. Očková, u svojstvu agenata,
 - za finsku vladu, M. Pere, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, E. Montaguti, B.-R. Killmann i L. Malferrari, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja, donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18., 21., 26., 45., 49. do 55. i 56. do 62. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osoba GN i WX, s jedne strane, i Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara (Prefektura u Massi Carrari – područni ured državne uprave u Massi Carrari, Italija), s druge strane, u vezi s prekršajnim nalogom.

Pravni okvir

- 3 Člankom 93. stavkom 1-*bis* Decreta legislativo n° 285 – Nuovo codice della strada (Zakonodavna uredba br. 285 o novom Zakoniku o cestovnom prometu) od 30. travnja 1992. (redovni dodatak GURI-ju br. 114 od 18. svibnja 1992.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonik o cestovnom prometu), propisuje se:

„Osobi koja boravi u Italiji dulje od 60 dana zabranjuje se prometovanje vozilom registriranim u inozemstvu, osim u slučajevima iz stavka 1-*ter*.“
- 4 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je povreda članka 93. stavka 1-*bis* navedenog zakonika sankcionirana upravnom novčanom kaznom u iznosu od 712 eura do 2848 eura.
- 5 Člankom 93. stavkom 1-*ter* navedenog zakonika određuje se:

„U slučaju vozila koje je poduzeće koje je osnovano u drugoj državi članici Europske unije ili Europskog gospodarskog prostora, koje u Italiji nema podružnicu ili drugo stvarno sjedište, dalo u zakup ili u najam bez vozača, kao i u slučaju vozila koje je dano na posudbu osobi koja boravi u Italiji i koja je na temelju radnog odnosa ili odnosa suradnje povezana s poduzećem koje je osnovano u drugoj državi članici Europske unije ili Europskog gospodarskog prostora, koje u Italiji nema podružnicu ili drugo stvarno sjedište, u skladu s odredbama iz Carinskog zakonika Zajednice u vozilu se treba nalaziti dokument, koji je potpisala ovlaštena osoba i u kojem je naveden točno određeni datum, iz kojeg proizlaze osnova i trajanje raspolaganja vozilom. Ako taj dokument ne postoji, smatra se da je vozač odgovoran za raspolaganje vozilom.“
- 6 Člankom 43. Codice Civilea (Građanski zakonik), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, „boravište“ se definira kao „mjesto u kojem osoba uobičajeno boravi“.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 7 GN boravi u Italiji, dok njegova supruga, osoba WX, boravi u Slovačkoj.
- 8 Dana 17. veljače 2019., dok se osoba WX nalazila u Italiji, osobe GN i WX vozile su se do supermarketa njezinim automobilom koji je registriran u Slovačkoj.
- 9 To je vozilo najprije vozila osoba WX, a zatim osoba GN.
- 10 Tom ih je prilikom zaustavila prometna policija iz Masse Carrare te je provela kontrolu. Tijekom policijske kontrole izdan je prekršajni nalog protiv osobe GN, kao vozača predmetnog vozila u trenutku navedene kontrole, kao i protiv osobe WX, kao vlasnice tog vozila, te je određena njegova zapljena zbog povrede članka 93. stavka 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu s obzirom na to da je osoba GN, koja je u Italiji boravila dulje od 60 dana, upravljala vozilom registriranim u inozemstvu.
- 11 Sud koji je uputio zahtjev ističe da na temelju primjenjivog nacionalnog prava osobama koje borave u Italiji dulje od 60 dana nije dopušteno u njoj prometovati motornim vozilom registriranim u inozemstvu te su u tu svrhu obvezne registrirati to vozilo u Italiji, u skladu sa složenim i skupim upravnim formalnostima.
- 12 Taj sud pojašnjava da registracija motornog vozila u Italiji uz troškove registracije i relativno složene upravne postupke uključuje i obvezu zainteresirane osobe da vozilo podvrgne novom pregledu, plati pristojbu za motorna vozila, uključujući za tekuću godinu za koju je istovjetna pristojba već plaćena u inozemstvu, i da ugovori novu policu osiguranja pri talijanskom osiguravajućem društvu.
- 13 Navedeni sud smatra da zabrana prometovanja u Italiji motornim vozilom registriranim u drugoj državi članici, neovisno o osobi na čije je ime to vozilo registrirano, koja se talijanskim propisom nalaže svakoj osobi koja boravi u Italiji dulje od 60 dana, predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva. Usto, navedeni sud smatra da obveza registracije u Italiji motornih vozila koja su već registrirana u drugoj državi članici može neizravno, ali znatno, otežati ili ograničiti dotične građane Unije u ostvarivanju određenih prava koja proizlaze iz UFEU-a.
- 14 U tim je okolnostima Giudice di pace di Massa (mirovni sudac u Massi, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Treba li pojam zabrane ‚diskriminacije na temelju državljanstva‘ u smislu članka 18. UFEU-a tumačiti na način da se zabranjuje da države članice donose bilo kakve zakone kojima se makar i na neizravan, prikriven i/ili materijalan način mogu prouzročiti poteškoće za državljane drugih država članica?
 2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li članak 93. stavak 1-*bis* [Zakonika o cestovnom prometu] u pogledu zabrane prometovanja automobilom koji ima strane registarske pločice (neovisno o tome na koga su registrirane) nakon 60 dana boravka u Italiji prouzročiti poteškoće za državljane drugih država članica (posjednike automobila koji imaju strane registarske pločice) i je li slijedom toga taj članak diskriminirajući na temelju državljanstva?
 3. Treba li izraziti:

- (a) ‚pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica‘ iz članka 21. UFEU-a;
- (b) ‚unutarnje tržište‘ koje ‚obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovorâ‘ iz članka 26. UFEU-a;
- (c) ‚sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije‘ iz članka 45. UFEU-a;
- (d) ‚ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice zabranjuje se‘ iz članaka 49. do 55. UFEU-a; i
- (e) ‚zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene‘ iz članaka 56. do 62. UFEU-a

tumačiti na način da se također zabranjuju nacionalne odredbe koje mogu makar i na neizravan, prikriven i/ili materijalan način građanima Unije ograničiti ili otežati ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, prava na slobodu kretanja radnika unutar Unije, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga ili na bilo koji način utjecati na navedena prava?

- 4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, može li članak 93. stavak 1-*bis* [Zakonika o cestovnom prometu] u pogledu zabrane prometovanja automobilom koji ima strane registarske pločice (neovisno o tome na koga su registrirane) nakon 60 dana boravka u Italiji otežati ili na bilo koji način utjecati na ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, prava na slobodu kretanja radnika unutar Unije, prava na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga?”

O prethodnim pitanjima

- 15 Svojim pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 18., 21., 26., 45., 49. do 55. i 56. do 62. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi odredba nacionalnog prava kojom se svakoj osobi koja boravi dulje od 60 dana u državi članici zabranjuje prometovanje u toj državi članici motornim vozilom registriranim u drugoj državi članici, i to neovisno o osobi na čije je ime to vozilo registrirano.
- 16 Najprije valja podsjetiti na to da iako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoja pitanja na tumačenje članaka 18., 21., 26., 45., 49. do 55. i 56. do 62. UFEU-a, ta okolnost nije prepreka za to da mu Sud pruži sve elemente za tumačenje prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu pred tim sudom, neovisno o tome je li se on pozvao na njih prilikom postavljanja navedenih pitanja (vidjeti, među ostalim, presudu od 29. listopada 2015., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, t. 20. i navedenu sudska praksu).
- 17 Tako je Sud u pogledu zajma dogovorenog između građana koji borave u različitim državama članicama već presudio da besplatna posudba motornog vozila za prekogranično korištenje predstavlja kretanje kapitala u smislu članka 63. UFEU-a (presuda od 29. listopada 2015., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 18 Budući da je primjenjiv članak 63. UFEU-a i da se njime propisuju posebna pravila o nediskriminaciji, ne primjenjuje se članak 18. UFEU-a (presuda od 29. listopada 2015., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, t. 24.).

- 19 Osim toga, članci 49. do 55. UFEU-a, kojima se zabranjuje ograničavanje slobode poslovnog nastana, nisu relevantni u okviru glavnog postupka jer se prema navodima suda koji je uputio zahtjev ovaj spor ne odnosi ni na pristup djelatnostima samozaposlenih osoba ni na njihovo obavljanje.
- 20 Usto, za rješavanje navedenog spora nije relevantno ni tumačenje članaka 56. do 62. UFEU-a s obzirom na to da spis koji je podnesen Sudu ne sadržava nijedan element na temelju kojeg se može utvrditi veza između situacije u glavnom postupku i izvršavanja slobode pružanja usluga predviđene u tim člancima.
- 21 Usto, odluka kojom se upućuju prethodna pitanja ne sadržava nijedan element na temelju kojeg bi se mogla utvrditi veza između te situacije i izvršavanja slobode kretanja radnika, predviđene člankom 45. UFEU-a.
- 22 Naposljetku, budući da se člankom 26. UFEU-a predviđa da unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se, među ostalim, slobodno kretanje kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovorâ i da se primjenjuje članak 63. UFEU-a, prvonavedeni članak se ne primjenjuje.
- 23 Stoga, budući da se glavni postupak odnosi na posudbu vozila rezidenta jedne države članice rezidentu druge države članice, najprije valja razmotriti postavljena pitanja s obzirom na članak 63. UFEU-a, a zatim, ovisno o slučaju, s obzirom na članak 21. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 29. listopada 2015., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, t. 25.).
- 24 Slijedom navedenog, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja preoblikovati postavljena pitanja i smatrati da njima taj sud u biti pita treba li članke 21. i 63. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se svakoj osobi koja boravi u toj državi članici dulje od 60 dana zabranjuje prometovanje u njoj motornim vozilom registriranim u drugoj državi članici, i to neovisno o osobi na čije je ime to vozilo registrirano.

Postojanje ograničenja

- 25 Mjere koje je izrekla država članica kojima se njezine rezidente odvraća od ugovaranja zajmova u drugim državama članicama predstavljaju ograničenja u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a (vidjeti, među ostalim, presudu od 29. listopada 2015., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 26 U skladu s člankom 93. stavkom 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu, osobi koja boravi u Italiji dulje od 60 dana zabranjuje se prometovanje vozilom registriranim u inozemstvu.
- 27 Posljedično, osoba koja boravi u Italiji dulje od 60 dana, poput osobe GN, koja raspolaže motornim vozilom registriranim u drugoj državi članici i koja njime želi prometovati u Italiji, mora ga registrirati u potonjoj državi članici, što, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, uključuje plaćanje troškova i pristojbi kao i ispunjavanje složenih upravnih formalnosti.
- 28 Međutim, budući da je bitan sastojak posudbe mogućnost uporabe posuđene stvari, valja utvrditi da nalaganjem osobama koje borave u Italiji dulje od 60 dana plaćanja pristojbe prilikom uporabe u talijanskoj cestovnoj mreži vozila registriranog u drugoj državi članici, čak i ako ga je rezident druge države članice posudio bez naknade, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dovodi do naplaćivanja pristojbe za besplatne prekogranične posudbe motornih vozila

(vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2012., van Putten, C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, t. 39.). Nasuprot tomu, besplatna posudba vozila registriranog u Italiji ne podliježe toj pristojbi.

- 29 Stoga takva razlika u postupanju ovisno o državi u kojoj je registrirano posuđeno vozilo odvrća rezidente Italije od toga da prihvate posudbu koju im nude rezidenti druge države članice u pogledu vozila registriranog u potonjoj državi (vidjeti u tom smislu rješenje od 10. rujna 2020., Wallonische Region (Registracija posuđenog vozila), C-41/20 do C-43/20, neobjavljeno, EU:C:2020:703, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Stoga nacionalni propis iz točke 24. ove presude predstavlja ograničenje slobodnog kretanja kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a jer odvrća rezidente Italije od ugovaranja zajmova u drugim državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2012., van Putten, C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, t. 40. i 41.).

Opravdanje ograničenja

- 31 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da ograničenje jedne od temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om može biti dopušteno samo ako ima legitiman cilj koji je u skladu s navedenim Ugovorom i opravdan iz važnih razloga u općem interesu. U tom je slučaju potrebno i da primjena takve mjere bude prikladna za ostvarenje predmetnog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti, među ostalim, presudu od 29. listopada 2015., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, t. 31. i rješenje od 23. rujna 2021., Wallonische Region (Registracija vozila društva bez pravne osobnosti), C-23/21, neobjavljeno, EU:C:2021:770, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 32 Talijanska vlada u biti ističe da je cilj propisa o kojem je riječ u glavnom postupku izbjegavanje mogućnosti da osobe koje borave i rade u Italiji uobičajenom uporabom na državnom području vozila registriranih u inozemstvu počine nezakonite radnje, primjerice neplaćanje pristojbi, poreza i cestarina, te mogućnosti da izbjegnu sankcije ili ostvare povoljnije premije osiguranja, ali isto tako da bi policijskim snagama zaduženima za provođenje kontrola bila otežana, ako ne i onemogućena, identifikacija osoba koje stvarno upravljaju tim vozilima.
- 33 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je u odnosu na, među ostalim, ciljeve borbe protiv utaje poreza u području pristojbe za registraciju i pristojbe za motorna vozila Sud već utvrdio da država članica može podvrgnuti pristojbi za registraciju motorno vozilo registrirano u drugoj državi članici ako je to vozilo namijenjeno da se u biti trajno upotrebljuje na državnom području prve države članice odnosno ako se stvarno upotrebljava na taj način (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2012., van Putten, C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Nasuprot tomu, ako te pretpostavke nisu ispunjene, tada je manja povezanost između države članice i vozila registriranog u drugoj državi članici pa je potrebno drugo opravdanje za predmetno ograničenje (presuda od 26. travnja 2012., van Putten, C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 35 Na sudu je koji je uputio zahtjev da ocijeni trajanje posudbi o kojima je riječ u glavnom postupku i prirodu stvarne uporabe posuđenih vozila (presuda od 26. travnja 2012., van Putten, C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, t. 49.).

- 36 Osim toga, što se tiče cilja sprečavanja zlouporaba, iz sudske prakse Suda proizlazi da iako se osobe ne mogu zlouporabno ili prijevarno pozivati na pravo Unije, opća se pretpostavka zlouporabe ne može temeljiti na okolnosti da se osoba koja boravi u Italiji koristi na području te države članice vozilom koje je registrirano u drugoj državi članici i koje joj je besplatno posudila osoba koja boravi u toj drugoj državi članici (rješenje od 10. rujna 2020., Wallonische Region (Registracija posuđenog vozila), C-41/20 do C-43/20, neobjavljeno, EU:C:2020:703, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 37 Što se tiče opravdanja u vezi sa zahtjevom učinkovitosti prometnih kontrola, na koje se u pisanim očitovanjima poziva talijanska vlada, valja istaknuti da nije očito zbog kojih bi razloga policijskim snagama zaduženima za provođenje kontrola bila otežana, ako ne i onemogućena, identifikacija osoba koje stvarno upravljaju vozilima registriranim u inozemstvu.
- 38 Usto, kad je riječ o cilju koji se sastoji od toga da dotični vozač ne ostvaruje povoljnije premije osiguranja, koji je istaknula ta vlada, ni iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja ni iz pisanih očitovanja navedene vlade ne proizlazi po čemu bi to bio legitiman cilj koji je u skladu s UFEU-om i koji je opravdan važnim razlozima u općem interesu, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 31. ove presude. Doista, u tom pogledu valja podsjetiti na to da je na državi članici koja se poziva na razlog kojim se opravdava ograničenje jedne od temeljnih sloboda zajamčenih tim Ugovorom da konkretno dokaže postojanje razloga u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2003., ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, t. 69.).
- 39 Naposljetku, prema ustaljenoj sudskoj praksi, smanjenje poreznih prihoda ne može se smatrati važnim razlogom u općem interesu na koji se može pozivati radi opravdanja mjere koja je u načelu protivna jednoj od temeljnih sloboda (vidjeti, među ostalim, presude od 7. rujna 2004., Manninen, C-319/02, EU:C:2004:484, t. 49., od 22. studenoga 2018., Sofina i dr., C-575/17, EU:C:2018:943, t. 61. i rješenje od 10. rujna 2020., Wallonische Region (Registracija posuđenog vozila), C-41/20 do C-43/20, neobjavljeno, EU:C:2020:703, t. 55.).
- 40 Slijedom toga, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 63. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se svakoj osobi koja boravi u toj državi članici dulje od 60 dana zabranjuje prometovanje u njoj motornim vozilom registriranim u drugoj državi članici, i to neovisno o osobi na čije je ime to vozilo registrirano, pri čemu se ne uzima u obzir trajanje uporabe navedenog vozila u prvoj državi članici i pri čemu se dotična osoba ne može pozvati na pravo na oslobođenje kada se u prvoj državi članici to vozilo niti prema svojoj namjeni niti prema svojoj stvarnoj uporabi u biti ne uporabljuje trajno.
- 41 U tim okolnostima nije potrebno odlučivati o tumačenju članka 21. UFEU-a.

Troškovi

- 42 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 63. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se svakoj osobi koja boravi u toj državi članici dulje od 60 dana zabranjuje

prometovanje u njoj motornim vozilom registriranim u drugoj državi članici, i to neovisno o osobi na čije je ime to vozilo registrirano, pri čemu se ne uzima u obzir trajanje uporabe navedenog vozila u prvoj državi članici i pri čemu se dotična osoba ne može pozvati na pravo na oslobođenje kada se u prvoj državi članici to vozilo niti prema svojoj namjeni niti prema svojoj stvarnoj uporabi u biti ne uporabljuje trajno.

Potpisi