

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

10 de Fevereiro de 2009*

No processo C-110/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 4 de Março de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Recchia e F. Amato, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por M. Fiorilli, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e T. von Danwitz, presidentes de secção, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lohmus (relator), A. Arabadjiev e C. Toader, juízes,

advogado-geral: P. Léger, em seguida Y. Bot,
secretário: L. Hewlett, administradora principal, em seguida M. Ferreira,
administradora principal,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de Outubro de 2006,

visto o despacho de reabertura da fase oral de 7 de Março de 2007 e após a audiência de 22 de Maio de 2007,

considerando as observações escritas e orais apresentadas:

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Recchia e F. Amato, na qualidade de agentes,

- em representação da República Italiana, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

- em representação da República Checa, por T. Boček, na qualidade de agente,

- em representação do Reino da Dinamarca, por J. Bering Liisberg, na qualidade de agente,

- em representação da República Federal da Alemanha, por M. Lumma, na qualidade de agente,

- em representação da República Helénica, por N. Dafniou, na qualidade de agente,

- em representação da República Francesa, por G. de Bergues e R. Loosli, na qualidade de agentes,

- em representação da República de Chipre, por K. Lykourgos e A. Pantazi-Lamprou, na qualidade de agentes,

- em representação do Reino dos Países Baixos, por H. G. Sevenster e C. ten Dam, na qualidade de agentes,

- em representação do Reino da Suécia, por A. Kruse, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de Julho de 2008,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao proibir a tracção de reboques por ciclomotores, motociclos, triciclos e quadriciclos («motiveicoli», a seguir «motociclos»), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 2 A Directiva 92/61/CEE do Conselho, de 30 de Junho de 1992, relativa à recepção dos veículos a motor de duas ou três rodas (JO L 225, p. 72), estabelecia as definições

uniformes assim como o processo comunitário de recepção e de homologação para determinados tipos de veículos visados por essa directiva. O seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, tinha a seguinte redacção:

«1. A presente directiva aplica-se a qualquer veículo a motor de duas ou três rodas, duplas ou não, destinado a circular na estrada, bem como aos respectivos componentes ou unidades técnicas.

[...]

2. Os veículos referidos no n.º 1 são repartidos em:

- ciclomotores, ou seja, os veículos de duas ou três rodas equipados com um motor de cilindrada não superior a 50 cm³, se se tratar de um motor de combustão interna e com uma velocidade máxima de projecto não superior a 45 km/h,

- motociclos, ou seja, os veículos de duas rodas com ou sem *side-car* equipados com um motor de cilindrada superior a 50 cm³, se se tratar de um motor de combustão interna, e/ou com uma velocidade máxima de projecto superior a 45 km/h,

— triciclos, ou seja, os veículos de três rodas simétricas equipados com um motor de cilindrada superior a 50 cm³, se se tratar de um motor de combustão interna, e/ou com uma velocidade máxima de projecto superior a 45 km/h.»

3 Resulta do n.º 3 do mesmo artigo 1.º que a Directiva 92/61 se aplicava igualmente aos veículos a motor de quatro rodas, a saber, os «quadriciclos», que eram considerados, em função das suas características técnicas, ou ciclomotores ou triciclos.

4 A Directiva 93/93/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa às massas e dimensões dos veículos a motor de duas ou três rodas (JO L 311, p. 76), que se destina a harmonizar as prescrições técnicas imperativas para permitir a realização dos processos de recepção e de homologação que constituem o objecto da Directiva 92/61, enuncia no seu sexto considerando:

«Considerando que as prescrições da presente directiva não podem ter por efeito obrigar os Estados-Membros que não autorizam nos seus territórios a tracção de reboques por veículos a motor de duas rodas, a modificar as respectivas regulamentações».

- 5 A Directiva 97/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 1997, relativa a determinados elementos ou características dos veículos a motor de duas ou três rodas (JO L 226, p. 1), tem por objectivo harmonizar ainda mais certas exigências técnicas dos referidos veículos, entre as quais se contam os dispositivos de engate para reboques e de fixação. O décimo segundo considerando desta directiva precisa:

«Considerando [...] que a[s] prescrições da presente directiva não podem ter por efeito obrigar os Estados-Membros que não autorizam nos seus territórios a tracção de reboques por veículos a motor de duas rodas a modificar as respectivas regulamentações».

Legislação nacional

- 6 Em Itália, o Decreto legislativo n.º 285, de 30 de Abril de 1992 (suplemento ordinário do GURI n.º 114, de 18 de Maio de 1992, a seguir «Código da Estrada»), define, no seu artigo 53.º, os motociclos como veículos a motor de duas, três ou quatro rodas. Apenas os veículos de quatro rodas são chamados «quadriciclos a motor».
- 7 Nos termos do artigo 54.º do Código da Estrada, consideram-se veículos automóveis («autoveicoli») os veículos a motor que tenham pelo menos quatro rodas, com exclusão dos veículos definidos no artigo 53.º do mesmo código.
- 8 Em conformidade com o artigo 56.º do Código da Estrada, só é autorizada a tracção de reboques por veículos automóveis, *trolleybuses* (veículos a motor eléctrico que não

circulam sobre carris, ligados a uma linha aérea de contacto para alimentação) e tractores automóveis (veículos a motor de três rodas destinados à tracção de semi-reboques).

Procedimento pré-contencioso

- 9 Na sequência de uma denúncia apresentada por um particular contra a República Italiana e de uma investigação informal da Comissão, esta dirigiu a esse Estado-Membro, em 3 de Abril de 2003, uma notificação para cumprir na qual sustentava que a proibição de tracção de reboques por motociclos constituía uma violação do artigo 28.º CE.

- 10 Numa carta de 13 de Junho de 2003, a República Italiana respondeu à Comissão que se comprometia a fazer as alterações necessárias na legislação nacional para eliminar o obstáculo às importações invocado na referida notificação para cumprir.

- 11 Não tendo recebido nenhuma informação relativa à adopção das referidas alterações, a Comissão enviou em 19 de Dezembro de 2003 um parecer fundamentado à República Italiana, convidando-a a apresentar as suas observações num prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer.

- 12 Não tendo sido dada resposta ao referido parecer fundamentado, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça

- 13 Por decisão de 11 de Julho de 2006, o Tribunal de Justiça atribuiu o processo à Terceira Secção. Não tendo nenhuma das partes pedido para apresentar oralmente observações, o Tribunal decidiu pronunciar-se sem audiência de alegações. O advogado-geral P. Léger apresentou as suas conclusões em 5 de Outubro de 2006, após o que foi encerrada a parte oral do processo.
- 14 Nos termos do artigo 44.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, a Terceira Secção decidiu, em 9 de Novembro de 2006, remeter o processo ao Tribunal para que o mesmo fosse redistribuído a uma formação de julgamento mais importante.
- 15 Por despacho de 7 de Março de 2007, o Tribunal de Justiça ordenou a reabertura da fase oral do processo e a realização de uma audiência. As partes no litígio e, de acordo com o artigo 24.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, os outros Estados-Membros, além da República Italiana, foram convidados a responder à questão de saber em que medida e em que condições as disposições nacionais que regulam, não as características de um produto, mas a sua utilização, e que se aplicam indistintamente aos produtos nacionais e aos produtos importados, devem ser consideradas medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 28.º CE.

Quanto à acção

Observações apresentadas sobre a questão do Tribunal de Justiça

- 16 As partes no litígio, bem como a República Checa, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, a República de Chipre, o Reino dos Países Baixos e o Reino da Suécia, apresentaram observações escritas ou orais ao Tribunal de Justiça sobre a referida questão.
- 17 Segundo a Comissão, é possível identificar duas categorias de regulamentações que regem a utilização de um produto, a saber, por um lado, as que sujeitam a utilização desse produto ao respeito de determinadas condições próprias ao mesmo ou que limitam essa utilização no espaço ou no tempo e, por outro, as que prevêm proibições absolutas ou quase absolutas de utilização do referido produto.
- 18 A Comissão propõe que se aplique à primeira categoria de regulamentações os critérios enunciados no n.º 5 do acórdão de 11 de Julho de 1974, *Dassonville* (8/74, Recueil, p. 837, Colect., p. 423), e que se efectue um exame caso a caso. Quanto à segunda categoria de regulamentações, visto que impõem uma proibição absoluta de utilização de um determinado produto ou uma proibição que apenas permite uma utilização marginal e excepcional do mesmo, constituem, por definição, medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 28.º CE. A Comissão não considera oportuno nem necessário alargar os critérios enunciados nos n.ºs 16 e 17 do acórdão de 24 de Novembro de 1993, *Keck e Mithouard* (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097), às modalidades de utilização de um produto e criar, assim, uma categoria suplementar de medidas não abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 28.º CE.

- 19 A República Italiana sustenta que uma regra de utilização só está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 28.º CE se proibir todas as utilizações de um produto ou a sua única utilização numa situação em que um produto só tenha uma utilização. Pelo contrário, se existir uma margem de apreciação quanto às possibilidades de utilizar esse produto, a situação já não integra o âmbito de aplicação do artigo 28.º CE.
- 20 A República Checa alega não ser adequado fazer distinções rígidas entre diferentes categorias de medidas e aplicar critérios jurídicos diferentes que dependem da categoria das mesmas, pois a introdução de toda e qualquer nova categoria de medidas implica inevitavelmente dificuldades quanto à sua definição.
- 21 Este Estado-Membro observa, como a Comissão, que os critérios introduzidos pelo acórdão Keck e Mithouard, já referido, para as modalidades de venda de produtos não devem ser alargados às disposições relativas à utilização dos mesmos, devido ao facto de, por um lado, a sua aplicação não ter sido isenta de dificuldades na jurisprudência do Tribunal de Justiça e de, por outro, não terem sido verdadeiramente necessários. Com efeito, as disposições definidas como reguladoras das modalidades de venda também podiam ter sido defendidas pelas autoridades nacionais sem os critérios estabelecidos pelo referido acórdão.
- 22 O Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, a República de Chipre e o Reino da Suécia consideram, pelo contrário, que os critérios estabelecidos pela jurisprudência iniciada pelo acórdão Keck e Mithouard, já referido, devem ser aplicados, por analogia, a uma disposição nacional que restringe ou proíbe certas modalidades de utilização de um produto. Assim, propõem que se considere que uma disposição nacional não está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 28.º CE se não estiver associada ao produto, se se aplicar a todos os operadores económicos em causa que exercem a sua actividade no território nacional e se afectar da mesma forma, juridicamente ou de facto, os produtos nacionais e os que provêm de outros Estados-Membros.

- 23 Pelo contrário, esses mesmos Estados-Membros observam que seria necessária uma derrogação a esses critérios se ficasse demonstrado que as disposições nacionais restritivas proíbem pura e simplesmente a utilização de um produto preciso ou só autorizam uma utilização marginal do mesmo, limitando assim o seu acesso ao mercado.
- 24 Segundo o Reino da Dinamarca, é importante observar que as regras nacionais que limitam a liberdade de acção de um particular ou de uma empresa relativamente a um produto preciso não são todas proibidas. Quanto ao critério segundo o qual uma regra nacional não pode impedir o acesso de um produto ao mercado, este Estado-Membro considera difícil determinar a partir de que momento é que uma restrição à utilização de um produto pode ser considerada de tal forma limitativa que impeça o referido acesso. Entende que compete ao juiz nacional decidir em que medida é que quem contesta essa regra demonstrou que o acesso ao mercado foi restringido pela aplicação da mesma.
- 25 A República Federal da Alemanha considera que as modalidades de utilização de um produto constituem o reverso das modalidades de venda, no sentido de que inúmeras dessas modalidades de utilização podem ser consideradas modalidades de venda e vice-versa. Segundo este Estado-Membro, os princípios resultantes do acórdão Keck e Mithouard, já referido, devem ser aplicados da mesma forma às legislações relativas às modalidades de utilização de um produto, desde que essas legislações não contenham discriminações, garantam a igualdade de oportunidades relativamente à concorrência entre os produtos fabricados no Estado-Membro que instituiu essas modalidades e os que provêm de outros Estados-Membros e não impeçam totalmente ou quase totalmente o acesso desses produtos ao mercado do referido Estado-Membro.
- 26 A República Helénica considera que a utilização de um produto não é, por si só, adequada para criar entraves ao comércio intracomunitário. Contudo, se essa utilização constituir um elemento relevante inerente à colocação em circulação desse produto, questão que deve ser apreciada caso a caso, o entrave à sua utilização cabe no âmbito de aplicação do artigo 28.º CE.

- 27 A República Francesa considera que as disposições nacionais relativas às modalidades de utilização de um produto e as que dizem respeito às modalidades de venda do mesmo são comparáveis quanto à natureza e à intensidade da sua incidência sobre o comércio intracomunitário, na medida em que essas modalidades só exercem, em princípio, os seus efeitos após a importação desse produto e através do consumidor. Assim, cumpre aplicar os mesmos critérios a esses dois tipos de disposições.
- 28 A República de Chipre, ainda que partilhe das reservas expressas por outros Estados-Membros relativamente à introdução de um novo critério essencialmente económico, alega que, se a jurisprudência do acórdão Keck e Mithouard, já referido, não for alargada às medidas que regulam a utilização de um produto, toda e qualquer medida de utilização poderia ser assimilada a uma proibição por força da regra enunciada no acórdão Dassonville, já referido. Segundo este Estado-Membro, a análise do Tribunal de Justiça deve concentrar-se sobre a questão de saber se a medida em causa é susceptível de criar obstáculos totais ou parciais ao acesso de uma mercadoria ao mercado nacional.
- 29 O Reino da Suécia entende que uma medida nacional que proíbe uma forma de utilização de um produto só se integra no âmbito de aplicação do artigo 28.º CE se tiver uma configuração tal que impeça, na prática, o acesso desse produto ao mercado.
- 30 O Reino dos Países Baixos alega que a primeira apreciação das medidas nacionais deve ser feita à luz da questão de saber se as suas repercussões na livre circulação de mercadorias não são demasiado aleatórias ou demasiado indirectas. Noutros termos, importa perguntar se existe um nexo de causalidade entre essas medidas e o efeito nas trocas intracomunitárias. Um grande número de regras em matéria de utilização de um produto poderia beneficiar desse primeiro critério, que constituiria um filtro que as subtrairia ao âmbito de aplicação do artigo 28.º CE.

31 No que se refere ao alargamento da jurisprudência iniciada com o acórdão Keck e Mithouard, já referido, às modalidades de utilização de um produto, o referido Estado-Membro invoca argumentos a favor e contra esse alargamento. De acordo com os primeiros, a referida abordagem permitiria, antes de mais, subtrair ao âmbito de aplicação do artigo 28.º CE um conjunto de regras que visam a protecção de interesses que não têm natureza económica. Em seguida, essa abordagem daria seguimento à jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça e permitiria ao juiz nacional realizar uma aplicação razoavelmente abstracta que aumentaria a segurança jurídica e favoreceria a coerência jurisprudencial. Por último, preveniria uma utilização abusiva da excepção constituída pela jurisprudência resultante do referido acórdão Keck e Mithouard no caso de regras que levam à proibição da utilização de um produto ou à sua autorização apenas de forma marginal.

32 No que diz respeito aos argumentos que militam contra o alargamento da referida jurisprudência às modalidades de utilização de um produto, o mesmo Estado-Membro considera, antes de mais, que é difícil delimitar claramente a categoria das modalidades de utilização de um produto. Em seguida, considera que uma nova categoria de excepções poderia criar uma confusão para o juiz nacional, pois aplicam-se critérios diferentes segundo a categoria de que uma determinada disposição faz parte. Por último, o Reino dos Países Baixos alega que existem sempre excepções entre as modalidades de utilização de um produto, a saber, os casos em que uma medida satisfaz os critérios da excepção apesar de ter graves repercussões no comércio entre os Estados-Membros.

Observações preliminares

33 Importa recordar que, segundo jurisprudência assente, toda e qualquer legislação comercial dos Estados-Membros susceptível de entrar, directa ou indirectamente, efectiva ou potencialmente, o comércio intracomunitário deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas na acepção do artigo 28.º CE (v., designadamente, acórdão Dassonville, já referido, n.º 5).

- 34 Resulta de jurisprudência igualmente assente que o artigo 28.º CE reflecte a obrigação de respeitar os princípios da não discriminação e do reconhecimento mútuo dos produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros, bem como a de assegurar aos produtos comunitários um livre acesso aos mercados nacionais (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Julho de 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, p. 2445, n.º 26; de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon», 120/78, Colect., p. 327, n.ºs 6, 14 e 15; e Keck e Mithouard, já referido, n.ºs 16 e 17).
- 35 Assim, constituem medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes, na falta de harmonização das legislações nacionais, da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições a que essas mercadorias devem obedecer, mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos (v., neste sentido, acórdão Cassis de Dijon, já referido, n.ºs 6, 14 e 15; de 26 de Junho de 1997, Familiapress, C-368/95, Colect., p. I-3689, n.º 8; e de 11 de Dezembro de 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Colect., p. I-14887, n.º 67).
- 36 Pelo contrário, a aplicação a produtos provenientes de outros Estados-Membros de disposições nacionais que limitem ou proibam determinadas modalidades de venda, na medida em que estas disposições se apliquem a todos os operadores que exerçam a sua actividade no território nacional e afectem da mesma forma, tanto de direito como de facto, a comercialização dos produtos nacionais e dos provenientes de outros Estados-Membros, não é susceptível de entrar directa ou indirectamente, efectiva ou potencialmente, o comércio entre os Estados-Membros, na acepção da jurisprudência iniciada pelo acórdão Dassonville, já referido. Com efeito, desde que essas condições se encontrem preenchidas, a aplicação de regulamentações desse tipo à venda de produtos provenientes de outro Estado-Membro que obedecem às regras aprovadas por esse Estado não é susceptível de impedir o seu acesso ao mercado ou de o dificultar mais do que dificulta o dos produtos nacionais (v. acórdão Keck e Mithouard, já referido, n.ºs 16 e 17).
- 37 Por conseguinte, devem ser consideradas medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 28.º CE, as medidas adoptadas por um Estado-Membro que têm por objectivo ou por efeito tratar de forma menos favorável os

produtos provenientes de outros Estados-Membros, bem como as medidas referidas no n.º 35 do presente acórdão. O mesmo conceito engloba igualmente qualquer outra medida que crie obstáculos ao acesso ao mercado de um Estado-Membro de produtos originários de outros Estados-Membros.

Quanto ao incumprimento censurado

- 38 É à luz dos princípios recordados nos n.ºs 33 a 37 do presente acórdão que importa apreciar as acusações feitas pela Comissão relativamente ao artigo 56.º do Código da Estrada.

Argumentos das partes

- 39 Para fundamentar a sua acção, a Comissão sustenta que a proibição contida no artigo 56.º do Código da Estrada tem por efeito impedir a utilização de reboques legalmente produzidos e comercializados nos Estados-Membros que não prevêm essa proibição, bem como criar obstáculos à importação e à venda dos mesmos em Itália.
- 40 Assim, segundo a Comissão, a referida proibição constitui um obstáculo à importação na acepção do artigo 28.º CE e só pode ser considerada compatível com o Tratado CE se for justificada em conformidade com o artigo 30.º CE ou por uma razão imperiosa de interesse geral. Contudo, a República Italiana não invocou nenhuma justificação ou razão imperiosa de interesse geral durante o processo pré-contencioso. Pelo contrário,

este Estado-Membro admitiu a existência da referida proibição e do obstáculo às importações daí resultante e comprometeu-se a suprimi-la.

41 A República Italiana observa, no que se refere ao alegado obstáculo à importação, que a infracção que lhe é censurada diz respeito à proibição de tracção de reboques por motociclos matriculados em Itália e não à recusa de matrícula de um veículo deste tipo ou de um reboque fabricados noutro Estado-Membro e destinados a serem comercializados no território italiano. Considera que a Comissão confunde as condições legais de circulação no território italiano de um veículo especificamente homologado noutro Estado-Membro ou num Estado terceiro com a comercialização do mesmo veículo em Itália.

42 Este Estado-Membro alega que a conclusão da Comissão se baseia numa premissa errada. O artigo 56.º do Código da Estrada constitui uma modalidade do exercício do poder derogatório expressamente reconhecido aos Estados-Membros no sexto considerando da Directiva 93/93. Até que uma harmonização tanto das prescrições técnicas em matéria de homologação de reboques como da regulamentação relativa à matrícula e à circulação dos mesmos na estrada tenha sido realizada a nível comunitário, o reconhecimento mútuo desses reboques continua a fazer parte do poder discricionário dos Estados-Membros.

43 Na sua réplica, a Comissão sustenta que os considerandos de uma directiva não têm carácter vinculativo e que o sexto considerando da Directiva 93/93 não tem por objectivo nem por efeito declarar compatíveis com o direito comunitário disposições nacionais como o artigo 56.º do Código da Estrada. Esse considerando determina o âmbito de aplicação da Directiva 93/93 ao excluir do mesmo a regulamentação relativa aos reboques para veículos de duas rodas, sem enunciar se uma eventual proibição é ou não compatível com as regras do Tratado. Recorda igualmente o princípio do primado das disposições do Tratado sobre o direito derivado, princípio esse que foi reconhecido diversas vezes pelo Tribunal de Justiça.

44 Além disso, a Comissão observa que a falta de regras harmonizadas em caso algum pode justificar a violação de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado.

45 Na sua tréplica, a República Italiana alega que, atendendo às possibilidades de utilização dos motociclos e dos reboques, que podem ser utilizados separadamente, não se pode considerar que estes produtos sejam objecto de restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 28.º CE.

46 Além do mais, a proibição em causa só tem consequências relativamente ao produto enquanto tal, independentemente do lugar da sua produção e da nacionalidade do fabricante, pelo que não é um meio de proteger os produtos italianos nem uma legislação discriminatória relativamente aos produtos fabricados nos outros Estados-Membros. Em Itália, nenhum motociclo pode ser homologado para a tracção de um reboque e nenhum reboque pode ser homologado para a tracção por um motociclo. Visto que a proibição de utilizar esses veículos e os reboques em conjunto tem por consequência que as empresas italianas não têm qualquer interesse em fabricar motociclos munidos de equipamentos que permitam a tracção de um reboque nem reboques exclusivamente destinados à tracção por esses veículos, o efeito dessa proibição é excluir do mercado italiano os produtos com essas características.

47 A República Italiana invoca a Convenção sobre a circulação rodoviária, celebrada em Viena, em 8 de Novembro de 1968, que prevê, no seu anexo I, ponto 3, alínea a), que «[a]s Partes Contratantes podem não admitir no seu território, quando os mesmos se encontrem em circulação internacional, os conjuntos de veículos seguintes, desde que a sua legislação nacional proíba a respectiva circulação: [...] motociclos com reboques». Precisa, contudo, que não recorreu a esta possibilidade e que os motociclos matriculados noutros Estados-Membros estão autorizados à tracção de reboques no território italiano, uma vez que se considera que estão em circulação internacional na acepção da referida Convenção.

- 48 A República Italiana refere igualmente o décimo segundo considerando da Directiva 97/24, que tem, no essencial, o mesmo conteúdo que o sexto considerando da Directiva 93/93. Salaria que a reserva concedida aos Estados-Membros nesses considerandos tem em conta o facto de, devido aos diferentes relevos dos territórios nacionais, as características técnicas dos veículos serem importantes do ponto de vista da segurança da circulação. Segundo este Estado-Membro, na falta de normas de homologação respeitantes à utilização conjunta dos dois produtos (veículo tractor e reboque), não existem as condições de segurança necessárias para a circulação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 49 A fim de apreciar a justeza da acusação da Comissão, convém precisar que, ainda que o artigo 56.º do Código da Estrada incida sobre a proibição de utilizar conjuntamente, no território italiano, um motociclo e um reboque, importa apreciar essa disposição nacional designadamente sob o ponto de vista da restrição que a mesma pode constituir para a livre circulação dos reboques. Com efeito, embora não seja contestado que os motociclos podem facilmente ser utilizados sem um reboque, não deixa de ser verdade que este último tem pouca utilidade sem um veículo a motor que o possa puxar.
- 50 É pacífico que o artigo 56.º do Código da Estrada se aplica sem fazer qualquer distinção consoante a origem dos reboques.
- 51 A Comissão não precisou se a sua acção visa unicamente os reboques especialmente concebidos para os motociclos ou se visa igualmente todos os outros tipos de reboques. Consequentemente, importa apreciar o alegado incumprimento distinguindo esses dois tipos de reboques.

- 52 Em primeiro lugar, no que diz respeito aos reboques que não são concebidos especialmente para os motociclos, mas que se destinam a ser atrelados a veículos automóveis ou outros, cumpre observar que a Comissão não demonstrou que a proibição prevista no artigo 56.º do Código da Estrada cria obstáculos ao acesso ao mercado desse tipo de reboques.
- 53 Assim, a acção da Comissão deve ser julgada improcedente na parte em que diz respeito aos reboques que não foram especialmente concebidos para ser atrelados a motociclos e que são legalmente produzidos e comercializados em Estados-Membros diferentes da República Italiana.
- 54 Em segundo lugar, resta apreciar o incumprimento alegado pela Comissão relativamente aos reboques especialmente concebidos para ser atrelados a motociclos e que são legalmente produzidos e comercializados em Estados-Membros diferentes da República Italiana.
- 55 Na sua resposta à questão escrita colocada pelo Tribunal de Justiça, a Comissão sustenta, sem ser contraditada sobre este aspecto pela República Italiana, que, no caso dos reboques especialmente concebidos para os motociclos, as possibilidades de utilização dos mesmos sem ser com os motociclos são marginais. Considera que, ainda que não esteja excluído que os mesmos possam, em determinadas circunstâncias, ser atrelados a outros veículos, designadamente veículos automóveis, essa utilização não é adequada e permanece no mínimo insignificante, ou mesmo hipotética.
- 56 A este respeito, importa observar que uma proibição de utilização de um produto no território de um Estado-Membro tem uma influência considerável no comportamento dos consumidores, o qual afecta, por sua vez, o acesso desse produto ao mercado desse Estado-Membro.

- 57 Com efeito, os consumidores, sabendo que lhes é proibido utilizar o seu motociclo com um reboque especialmente concebido para o mesmo, não têm praticamente nenhum interesse em comprar esse reboque (v., por analogia, no que se refere à proibição de colocar autocolantes coloridos no pára-brisas dos veículos automóveis, acórdão de 10 de Abril de 2008, Comissão/Portugal, C-265/06, Colect., p. I-2245, n.º 33). Assim, o artigo 56.º do Código da Estrada impede a existência de uma procura no mercado em causa para esses reboques, criando assim obstáculos à importação dos mesmos.
- 58 Daqui resulta que a proibição estabelecida no artigo 56.º do Código da Estrada, na medida em que tem por efeito criar obstáculos ao acesso ao mercado italiano dos reboques especialmente concebidos para os motociclos e que são legalmente produzidos e comercializados em Estados-Membros diferentes da República Italiana, constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, proibida pelo artigo 28.º CE, a não ser que possa ser objectivamente justificada.
- 59 Essa proibição pode ser justificada por uma das razões de interesse geral enumeradas no artigo 30.º CE ou por exigências imperativas (v., designadamente, acórdãos de 19 de Junho de 2003, Comissão/Itália, C-420/01, Colect., p. I-6445, n.º 29, e de 5 de Fevereiro de 2004, Comissão/Itália, C-270/02, Colect., p. I-1559, n.º 21). Em ambos os casos, a disposição nacional deve ser adequada para garantir a realização do objectivo prosseguido e não ultrapassar o necessário para atingir esse objectivo (acórdãos de 15 de Março de 2007, Comissão/Finlândia, C-54/05, Colect., p. I-2473, n.º 38, e de 20 de Setembro de 2007, Comissão/Países Baixos, C-297/05, Colect., p. I-7467, n.º 75).
- 60 No presente caso, a justificação invocada pela República Italiana diz respeito à necessidade de garantir a segurança rodoviária, que constitui, segundo a jurisprudência, uma razão imperiosa de interesse geral susceptível de justificar um entrave à livre circulação de mercadorias (v., designadamente, acórdãos de 5 de Outubro de 1994, van Schaik, C-55/93, Colect., p. I-4837, n.º 19; de 12 de Outubro de 2000, Snellers,

C-314/98, Colect., p. I-8633, n.º 55; acórdãos, já referidos, Comissão/Finlândia, n.º 40; Comissão/Países Baixos, n.º 77; Comissão/Portugal, n.º 38; e acórdão de 5 de Junho de 2008, Comissão/Polónia, C-170/07, n.º 49).

- 61 Na falta de disposições de harmonização completa ao nível comunitário, compete aos Estados-Membros decidir sobre o nível a que pretendem garantir a segurança rodoviária no seu território, sempre tendo em conta as exigências da livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade Europeia (v., neste sentido, acórdãos de 27 de Março de 1984, Comissão/Itália, 50/83, Recueil, p. 1633, n.º 12, e, por analogia, de 13 de Julho de 1994, Comissão/Alemanha, C-131/93, Colect., p. I-3303, n.º 16).
- 62 Segundo jurisprudência igualmente assente, cabe às autoridades nacionais competentes demonstrar que a sua regulamentação satisfaz os critérios recordados no n.º 59 do presente acórdão (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Países Baixos, n.º 76; Comissão/Portugal, n.º 39; e acórdão de 24 de Abril de 2008, Comissão/Luxemburgo, C-286/07, n.º 37).
- 63 No que diz respeito, por um lado, ao carácter adequado da proibição estabelecida no artigo 56.º do Código da Estrada, a República Italiana alega que introduziu essa medida pelo facto de não existirem, a nível comunitário ou nacional, regras de homologação que permitam assegurar o carácter não perigoso da utilização de um motociclo com um reboque. Não existindo essa proibição, a circulação de um conjunto composto por um motociclo e um reboque não homologados poderia ser perigosa tanto para o condutor desse veículo como para outros veículos em circulação, pois afectaria a estabilidade desse conjunto assim como a sua travagem.

64 A este respeito, deve observar-se que a referida proibição é apta a realizar o objectivo de garantir a segurança rodoviária.

65 No que se refere, por outro lado, à apreciação do carácter necessário da referida proibição, importa ter em conta o facto de que, em virtude da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 61 do presente acórdão, no domínio da segurança rodoviária, o Estado-Membro pode decidir sobre o nível a que pretende garantir essa segurança e sobre a forma como esse nível deve ser atingido. Podendo esse nível variar de um Estado-Membro para outro, há que reconhecer aos Estados-Membros uma margem de apreciação e, por conseguinte, o facto de um Estado-Membro impor regras menos estritas do que as estabelecidas por outro Estado-Membro não pode significar que estas últimas sejam desproporcionadas (v., por analogia, acórdãos de 13 de Julho de 2004, Comissão/França, C-262/02, Colect., p. I-6569, n.º 37, e de 11 de Setembro de 2008, Comissão/Alemanha, C-141/07, Colect., p. I-6935, n.º 51).

66 No caso em apreço, a República Italiana sustenta, sem ser contraditada quanto a este ponto pela Comissão, que a circulação de um conjunto composto por um motociclo e um reboque representa um perigo para a segurança rodoviária. Ora, embora seja verdade que compete ao Estado-Membro que invoca uma exigência imperativa para justificar o entrave à livre circulação de mercadorias demonstrar que a sua regulamentação é adequada e necessária para atingir o objectivo legítimo prosseguido, este ónus de prova não pode ir até à exigência de que esse Estado-Membro demonstre, pela positiva, que nenhuma outra medida imaginável poderia permitir realizar o referido objectivo nas mesmas condições (v., por analogia, acórdão de 23 de Outubro de 1997, Comissão/Países Baixos, C-157/94, Colect., p. I-5699, n.º 58).

67 Com efeito, por um lado, embora não se exclua, no presente caso, que medidas diversas da proibição prevista no artigo 56.º do Código da Estrada possam garantir um certo nível de segurança rodoviária para a circulação de um conjunto composto por um motociclo e um reboque, como as mencionadas no n.º 170 das conclusões do advogado-geral, não deixa de ser verdade que não se pode negar aos Estados-Membros a possibilidade de realizar um objectivo como a segurança rodoviária através da

introdução de regras gerais e simples facilmente compreendidas e aplicadas pelos condutores, bem como facilmente geridas e controladas pelas autoridades competentes.

68 Por outro lado, cumpre observar que nem a redacção da Convenção sobre a circulação rodoviária nem a dos considerandos das Directivas 93/93 e 97/24, invocados pela República Italiana, permitem presumir que a segurança rodoviária pode ser assegurada ao mesmo nível que o pretendido pela República Italiana através de uma proibição parcial da circulação de um conjunto desse tipo ou através de uma autorização de circulação cuja emissão fosse sujeita ao cumprimento de determinadas condições.

69 Atendendo a estes elementos, impõe-se concluir que a proibição de tracção de reboques por motociclos, reboques esses especialmente concebidos para os mesmos e legalmente produzidos e comercializados em Estados-Membros diferentes da República Italiana, deve ser considerada justificada por razões relativas à protecção da segurança rodoviária.

70 Por conseguinte, há que julgar a acção da Comissão improcedente.

Quanto às despesas

71 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Italiana pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **A acção é julgada improcedente.**
- 2) **A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.**

Assinaturas