

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

10 februarie 2009 *

În cauza C-110/05,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 4 martie 2005,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de doamna D. Recchia și de domnul F. Amato, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul M. Fiorilli, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts și T. von Danwitz, președinți de cameră, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus (raportor), A. Arabadjiev și doamna C. Toader, judecători,

avocat general: domnul P. Léger, ulterior domnul Y. Bot,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal, ulterior doamna M. Ferreira,
administrator principal,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 octombrie 2006,

având în vedere Ordonanța de redeschidere a procedurii orale din 7 martie 2007 și în urma ședinței din 22 mai 2007,

luând în considerare observațiile scrise și orale prezentate:

- pentru Comisia Comunităților Europene, de doamna D. Recchia și de domnul F. Amato, în calitate de agenți;

- pentru Republica Italiană, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul M. Fiorilli, avvocato dello Stato;
- pentru Republica Cehă, de domnul T. Boček, în calitate de agent;
- pentru Regatul Danemarcei, de domnul J. Bering Liisberg, în calitate de agent;
- pentru Republica Federală Germania, de domnul M. Lumma, în calitate de agent;
- pentru Republica Elenă, de doamna N. Dafniou, în calitate de agent;
- pentru Republica Franceză, de domnul G. de Bergues și de doamna R. Loosli, în calitate de agenți;
- pentru Republica Cipru, de domnul K. Lykourgos și de doamna A. Pantazi-Lamprou, în calitate de agenți;
- pentru Regatul Țărilor de Jos, de doamnele H. G. Sevenster și C. ten Dam, în calitate de agenți;
- pentru Regatul Suediei, de domnul A. Kruse, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 iulie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, interzicând ca motoretele, motocicletele, triciclurile și cvadriciclurile („motivei-colii”, denumite în continuare „motociclete”) să tracteze o remorcă, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 28 CE.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

- ² Directiva 92/61/CEE a Consiliului din 30 iunie 1992 privind omologarea autovehiculelor cu două sau trei roți (JO L 225, p. 72) stabilea definițiile uniforme, precum și

procedura de omologare comunitară pentru anumite tipuri de vehicule vizate în această directivă. Articolul 1 alineatele (1) și (2) din această directivă avea următorul conținut:

„(1) Prezenta directivă se aplică tuturor autovehiculelor cu două sau trei roți, indiferent dacă au roți jumelate sau nu, destinate transportului rutier, și componentelor sau unităților tehnice separate ale acestor vehicule.

[...]

(2) Vehiculele menționate la alineatul (1) se subîmpart în:

- motorete, adică vehicule cu două roți sau vehicule cu trei roți, echipate cu un motor a cărui cilindree nu depășește 50 de centimetri cubi în cazul unui motor cu ardere internă și având o viteză maximă constructivă de până la 45 km/h;
- motociclete, adică vehicule cu două roți fără ataș sau cu ataș, echipate cu un motor având o cilindree de peste 50 de centimetri cubi în cazul unui motor cu ardere internă și/sau având o viteză maximă constructivă de peste 45 km/h;

- tricicluri, adică vehicule cu trei roți dispuse simetric, echipate cu un motor având o cilindree de peste 50 de centimetri cubi în cazul unui motor cu ardere internă și/sau având o viteză maximă constructivă de peste 45 km/h.” [traducere neoficială]

³ Din alineatul (3) al aceluiași articol 1 reiese că Directiva 92/61 se aplica și autovehiculelor cu motor cu patru roți, adică „cvadriciclurilor”, care, în funcție de caracteristicile lor tehnice, erau considerate fie motorete, fie tricicluri.

⁴ Directiva 93/93/CEE a Consiliului din 29 octombrie 1993 privind masa și dimensiunile autovehiculelor cu două sau trei roți (JO L 311, p. 76, Ediție specială, 07/vol. 3, p. 105), care are ca obiectiv armonizarea dispozițiilor tehnice obligatorii pentru a face posibilă punerea în aplicare a procedurilor de omologare de tip care reprezintă obiectul Directivei 92/61, prevede în al șaselea considerent:

„întrucât dispozițiile prezentei directive nu ar trebui să oblige acele state membre care nu admit ca pe teritoriul lor autovehiculele cu două roți să tracteze o remorcă să-și modifice normele”.

- 5 Directiva 97/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1997 privind unele componente și caracteristici ale autovehiculelor cu două sau trei roți (JO L 226, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 5, p. 3) are ca obiect armonizarea accentuată a anumitor cerințe tehnice ale vehiculelor menționate, printre care se află și dispozitivele de cuplare și de fixare. Considerentul (12) al acestei directive prevede:

„întrucât [...] cerințele din prezenta directivă nu ar trebui să aibă drept obiectiv obligarea statelor membre care nu acceptă pe teritoriul lor ca autovehiculele cu două sau trei roți să tracteze o remorcă să-și modifice normele”.

Reglementarea națională

- 6 În Italia, Decretul legislativ nr. 285 din 30 aprilie 1992 (supliment ordinar la GURI nr. 114 din 18 mai 1992, denumit în continuare „Codul rutier”) definește, la articolul 53, motocicletele ca fiind autovehiculele cu două, cu trei sau cu patru roți. Numai vehiculele cu patru roți reprezintă așa-numitele „cvadricluri cu motor”.
- 7 Potrivit articolului 54 din Codul rutier, sunt considerate automobile („autoveicoli”) autovehiculele având cel puțin patru roți, cu excepția vehiculelor definite la articolul 53 din același cod.
- 8 Conform articolului 56 din Codul rutier, numai automobilele, troleibuzele (autovehiculele electrice, care nu circulă pe șine, conectate la o linie aeriană de contact pentru

alimentare) și tractoarele automobile (autovehicule cu trei roți destinate să tracteze semiremorci) sunt autorizate să tracteze o remorcă.

Procedura precontencioasă

- 9 În urma unei plângeri formulate de un particular împotriva Republicii Italiene și a unei anchete neoficiale a Comisiei, aceasta din urmă a adresat acestui stat membru, la 3 aprilie 2003, o scrisoare de punere în întârziere în care susținea că interdicția impusă motocicletelor de a tracta o remorcă constituia o neîndeplinire a obligațiilor care reies din articolul 28 CE.
- 10 Printr-o scrisoare din 13 iunie 2003, Republica Italiană a răspuns Comisiei că se angaja să efectueze modificările necesare la reglementarea națională pentru a elimina restricția în calea importurilor invocată în scrisoarea de punere în întârziere menționată.
- 11 Întrucât nu a primit nicio informație cu privire la adoptarea modificărilor menționate, la 19 decembrie 2003, Comisia a adresat un aviz motivat Republicii Italiene prin care invita acest stat membru să își prezinte observațiile într-un termen de două luni de la primirea acestui aviz.

- 12 Întrucât nu s-a răspuns la avizul motivat menționat, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Procedura în fața Curții

- 13 Prin Decizia din 11 iulie 2006, Curtea a trimis cauza în fața Camerei a treia. Întrucât niciuna dintre părți nu a solicitat audierea observațiilor sale orale, Curtea a decis să se pronunțe fără audierea pledoariilor. Avocatul general Léger și-a prezentat concluziile în ședința din 5 octombrie 2006, ulterior procedura orală fiind declarată terminată.
- 14 În temeiul articolului 44 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, la 9 noiembrie 2006, Camera a treia a decis să retrimită cauza în fața Curții în vederea reatribuirii unui complet compus din mai mulți judecători.
- 15 Prin Ordonanța din 7 martie 2007, Curtea a dispus redeschiderea procedurii orale și organizarea unei ședințe. În temeiul articolului 24 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție, părțile la litigiu și statele membre, altele decât Republica Italiană, au fost invitate să răspundă la întrebarea în ce măsură și în ce condiții dispozițiile naționale care reglementează utilizarea unui produs, iar nu caracteristicile acestuia, și care se aplică fără deosebire produselor naționale și celor importate trebuie considerate măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import în sensul articolului 28 CE.

Cu privire la acțiune

Observații prezentate cu privire la întrebarea adresată de Curte

- ¹⁶ Părțile la litigiu, precum și Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Cipru, Regatul Țărilor de Jos și Regatul Suediei au prezentat Curții observații scrise și orale cu privire la întrebarea respectivă.
- ¹⁷ Potrivit Comisiei, se pot identifica două categorii de dispoziții care reglementează utilizarea unui produs, și anume, pe de o parte, cele care subordonează utilizarea acestui produs respectării anumitor condiții proprii acestuia sau care limitează această utilizare în spațiu sau în timp și, pe de altă parte, cele care prevăd interdicții absolute sau aproape absolute de utilizare a produsului respectiv.
- ¹⁸ Comisia propune să se aplice la prima categorie de dispoziții criteriile enunțate la punctul 5 din Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, Rec., p. 837), și să se efectueze o analiză de la caz la caz. Cu privire la a doua categorie de reglementări, din moment ce acestea impun o interdicție absolută de utilizare a unui anume produs sau o interdicție care nu permite decât o utilizare marginală și excepțională a acestuia, acestea ar constitui, prin definiție, măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import în sensul articolului 28 CE. Comisia consideră că nu este nici oportun, nici necesar să se extindă criteriile enumerate la punctele 16 și 17 din Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097), la modalitățile de utilizare a unui produs și să se creeze, astfel, o categorie suplimentară de măsuri care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 28 CE.

- 19 Republica Italiană susține că o normă privind utilizarea intră în domeniul de aplicare al articolului 28 CE dacă aceasta interzice toate utilizările unui produs sau utilizarea unică a acestuia în cazul produselor de unică folosință. În schimb, dacă există o marjă de apreciere cu privire la posibilitățile de utilizare a acestui produs, situația nu ar mai intra în domeniul de aplicare al articolului 28 CE.
- 20 Republica Cehă susține că nu trebuie efectuate distincții rigide între diferite categorii de măsuri și nu trebuie aplicate criterii juridice diferite care depind de categoria acestor măsuri, întrucât introducerea oricărei categorii noi de măsuri implică inevitabil dificultăți în privința definirii acesteia.
- 21 Acest stat membru arată, precum Comisia, că criteriile introduse prin Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, pentru modalitățile de vânzare a produselor nu ar trebui extinse la dispozițiile privind utilizarea acestora, pentru motivul că, pe de o parte, aplicarea lor, în jurisprudența Curții, nu a fost lipsită de dificultate și pentru că, pe de altă parte, nu au fost cu adevărat necesare. Astfel, dispozițiile declarate ca reglementând modalități de vânzare ar fi putut fi apărute de autoritățile naționale chiar și în absența criteriilor stabilite prin hotărârea menționată.
- 22 Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Cipru și Regatul Suediei consideră, în schimb, că criteriile stabilite prin jurisprudența inițiată prin Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, ar trebui să se aplice, prin analogie, unei dispoziții naționale care restrânge sau interzice anumite modalități de utilizare a unui produs. Prin urmare, aceste state propun să se considere că o dispoziție națională nu intră în domeniul de aplicare al articolului 28 CE, în măsura în care aceasta nu are legătură cu produsul, se aplică tuturor operatorilor economici interesați care își exercită activitatea pe teritoriul național și afectează în același mod, în drept sau în fapt, produsele naționale și pe cele provenind din alte state membre.

- 23 În schimb, aceleași state membre susțin că o derogare de la aceste criterii ar fi necesară dacă s-ar demonstra că dispozițiile naționale restrictive interzic pur și simplu utilizarea unui anumit produs sau nu autorizează decât o utilizare marginală a acestuia, limitând astfel accesul său pe piață.
- 24 Potrivit Regatului Danemarcei, este important să se constate că normele naționale care limitează libertatea de acțiune a unui particular sau a unei întreprinderi în raport cu un anumit produs nu sunt, în ansamblu, interzise. În ce privește criteriul potrivit căruia o normă națională nu poate împiedica accesul unui produs pe piață, acest stat membru consideră că este dificil să se determine din ce moment o restricție în calea utilizării unui produs poate fi considerată că este atât de constrângătoare încât împiedică accesul pe piață. Acesta consideră că instanțele naționale au sarcina să decidă în ce măsură cel care contestă o astfel de normă a demonstrat că accesul pe piață a fost restrâns prin aplicarea acesteia.
- 25 Republica Federală Germania consideră că modalitățile de utilizare a unui produs constituie reversul modalităților de vânzare, în sensul că multe dintre aceste modalități de utilizare pot fi percepute drept modalități de vânzare și viceversa. Potrivit acestui stat membru, principiile rezultate din Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, ar trebui să se aplice în același mod dispozițiilor privind modalitățile de utilizare a unui produs, în măsura în care aceste dispoziții nu cuprind discriminări, garantează egalitatea de șanse în privința concurenței dintre produsele fabricate în statul membru care a instituit astfel de modalități și cele provenind din alte state membre și nu împiedică în totalitate sau aproape în totalitate accesul acestor produse pe piața statului membru respectiv.
- 26 Republica Elenă consideră că simpla utilizare a unui produs nu poate, ca atare, să împiedice comerțul intracomunitar. Totuși, dacă această utilizare constituie un element pertinent inerent punerii în circulație a acestui produs, aspect care ar trebui examinat de la caz la caz, obstacolul în calea utilizării ar intra în domeniul de aplicare al articolului 28 CE.

- 27 Republica Franceză consideră că dispozițiile naționale privind modalitățile de utilizare a unui produs și cele care privesc modalitățile de vânzare a acestuia sunt comparabile în ceea ce privește natura și intensitatea efectului acestora asupra comerțului intracomunitar, în măsura în care aceste modalități nu își exercită efectele, în principiu, decât după importul acestui produs și prin intermediul consumatorului. Prin urmare, ar fi necesar să se aplice aceleași criterii acestor două categorii de dispoziții.
- 28 Republica Cipru, chiar dacă împărtășește rezervele exprimate de celelalte state membre cu privire la introducerea unui nou criteriu, în principal economic, susține că dacă jurisprudența care rezultă din Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, nu este extinsă la măsurile care reglementează utilizarea unui produs, orice măsură de utilizare ar putea fi asimilată unei interdicții în temeiul principiului enunțat în Hotărârea Dassonville, citată anterior. Potrivit acestui stat membru, analiza Curții ar trebui să se concentreze asupra aspectului dacă măsura în discuție poate să interzică, parțial sau în totalitate, accesul unor mărfuri pe piața națională.
- 29 Regatul Suediei consideră că o măsură națională care interzice o formă de utilizare a unui produs ar intra în domeniul de aplicare al articolului 28 CE numai dacă această măsură este formulată într-un asemenea mod încât împiedică, în practică, accesul pe piață al acestui produs.
- 30 Regatul Țărilor de Jos susține că prima examinare a măsurilor naționale trebuie efectuată în legătură cu aspectul dacă repercusiunile acestora asupra liberei circulații a mărfurilor nu sunt prea aleatorii și prea indirecte. Cu alte cuvinte, ar trebui să se pună în discuție dacă există o legătură de cauzalitate între aceste măsuri și efectul asupra schimburilor intracomunitare. Un număr ridicat de norme în materie de utilizare a unui produs ar putea să beneficieze de acest prim criteriu care ar constitui un filtru ce ar putea permite acestora să nu intre în domeniul de aplicare al articolului 28 CE.

31 În ceea ce privește extinderea jurisprudenței inițiate prin Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, la modalitățile de utilizare a unui produs, statul membru respectiv invocă argumente în favoarea și împotriva unei astfel de extinderi. Conform primelor argumente, abordarea respectivă ar permite în primul rând neinclusiunea în domeniul de aplicare al articolului 28 CE a unui ansamblu de norme vizând protecția intereselor care nu au natură economică. Apoi, o astfel de abordare ar urma jurisprudența anterioară a Curții și ar permite instanțelor naționale să realizeze o aplicare rezonabil de abstractă care ar conduce la o creștere a securității juridice și ar favoriza coerența jurisprudențială. În sfârșit, aceasta ar preveni o utilizare abuzivă a excepției constituite de jurisprudența rezultată din Hotărârea Keck și Mithouard în cazul normelor care conduc la interzicerea utilizării unui produs sau la autorizarea limitată a acesteia.

32 În ceea ce privește argumentele care pledează împotriva extinderii jurisprudenței menționate la modalitățile de utilizare a unui produs, același stat membru consideră, mai întâi, că este dificil să se delimiteze în mod clar categoria de modalități de utilizare a unui produs. În continuare, acesta consideră că o nouă categorie de excepții ar putea să creeze o confuzie pentru instanțele naționale, pentru că sunt criterii diferite care se aplică în funcție de categoria în care intră o dispoziție determinată. În sfârșit, Regatul Țărilor de Jos susține că există întotdeauna excepții printre modalitățile de utilizare a unui produs, și anume cazurile în care o măsură îndeplinește criteriile excepției, deși aceasta ar avea repercusiuni grave asupra comerțului dintre statele membre.

Observații introductive

33 Trebuie reamintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, orice reglementare comercială a statelor membre susceptibilă să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul articolului 28 CE (a se vedea în special Hotărârea Dassonville, citată anterior, punctul 5).

- 34 Rezultă dintr-o jurisprudență de asemenea constantă că articolul 28 CE reflectă obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele comunitare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 1983, Sandoz, 174/82, Rec., p. 2445, punctul 26, Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral, cunoscută sub numele „Cassis de Dijon”, 120/78, Rec., p. 649, punctele 6, 14 și 15, precum și Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, punctele 16 și 17).
- 35 Astfel, reprezintă măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în lipsa armonizării legislațiilor naționale, din aplicarea, în privința mărfurilor provenite din alte state membre unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile respective, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor (a se vedea în acest sens Hotărârea Cassis de Dijon, citată anterior, punctele 6, 14 și 15, Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress, C-368/95, Rec., p. I-3689, punctul 8, precum și Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec., p. I-14887, punctul 67).
- 36 În schimb, nu este susceptibilă să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre, în sensul jurisprudenței rezultate din Hotărârea Dassonville, citată anterior, aplicarea în privința unor produse care provin din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare, în măsura în care acestea se aplică tuturor operatorilor în cauză care își exercită activitatea pe teritoriul național și afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor provenind din alte state membre. Într-adevăr, odată ce aceste condiții sunt îndeplinite, aplicarea unor reglementări de acest tip în cazul vânzării de produse care provin dintr-un alt stat membru și care sunt conforme normelor stabilite de acest stat nu este de natură să împiedice accesul acestora pe piață sau să îl îngreuneze mai mult decât pe cel al produselor naționale (a se vedea Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, punctele 16 și 17).
- 37 Prin urmare, trebuie considerate măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import în sensul articolului 28 CE măsurile adoptate de un stat membru care au ca obiect sau ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind din alte state membre, precum și măsurile avute în vedere la punctul 35 din prezenta

hotărâre. De asemenea, face parte din aceeași noțiune orice altă măsură care împiedică accesul pe piața unui stat membru a produselor originare din alte state membre.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor imputată

- 38 Motivele invocate de Comisie împotriva articolului 56 din Codul rutier trebuie examinate în lumina principiilor amintite la punctele 33-37 din prezenta hotărâre.

Argumentele părților

- 39 În sprijinul acțiunii, Comisia susține că interdicția prevăzută la articolul 56 din Codul rutier are drept efect împiedicarea utilizării remorcilor produse și comercializate în mod legal în statele membre care nu au impus o astfel de interdicție, precum și împiedicarea importului și a vânzării acestora în Italia.

- 40 Prin urmare, interdicția respectivă constituie, potrivit Comisiei, un obstacol în calea importului în sensul articolului 28 CE și nu ar putea fi considerată compatibilă cu Tratatul CE decât dacă ar fi justificată în conformitate cu articolul 30 CE sau printr-un motiv imperativ de interes general. Totuși, Republica Italiană nu ar fi invocat nici o justificare, nici un motiv imperativ de interes general în cursul procedurii

precontencioase. Dimpotrivă, acest stat membru ar fi admis existența interdicției respective și a obstacolului în calea importurilor care rezultă din aceasta și s-ar fi angajat să o elimine.

41 Republica Italiană arată, în ceea ce privește pretinsul obstacol în calea importurilor, că încălcarea ce îi este reproșată privește interdicția ca motocicletele înmatriculate în Italia să tracteze o remorcă, iar nu refuzul de înmatriculare a unui astfel de vehicul sau a unei remorci fabricate într-un alt stat membru și destinate comercializării pe teritoriul italian. Aceasta consideră că, în speță, Comisia confundă condițiile legale de circulație pe teritoriul italian a unui vehicul omologat în mod specific în alt stat membru sau într-un stat terț cu comercializarea aceluiasi vehicul în Italia.

42 Acest stat membru susține că, în speță, concluzia Comisiei se întemeiază pe o premiză greșită. Articolul 56 din Codul rutier ar reprezenta o modalitate de exercitare a competenței derogatorii recunoscute în mod expres statelor membre în al șaselea considerent al Directivei 93/93. Înainte de realizarea armonizării la nivel comunitar atât a dispozițiilor tehnice obligatorii în materie de omologare de tip a remorcilor, cât și a normelor privind înmatricularea și circulația rutieră a acestora, recunoașterea reciprocă a acestor remorci era de competența discreționară a statelor membre.

43 În replică, Comisia susține că considerentele unei directive nu au caracter obligatoriu și că al șaselea considerent al Directivei 93/93 nu are nici ca scop, nici ca efect declararea compatibilității cu dreptul comunitar a unor dispoziții naționale precum articolul 56 din Codul rutier. Acest ultim considerent ar determina domeniul de aplicare al Directivei 93/93 excluzând din acesta reglementarea privind remorcile pentru vehiculele cu două roți, fără să prevadă dacă o eventuală interdicție este sau nu este compatibilă cu normele din tratat. De asemenea, aceasta amintește principiul priorității dispozițiilor tratatului asupra dreptului derivat, principiu recunoscut de Curte cu numeroase ocazii.

44 În plus, Comisia arată că lipsa unor norme armonizate nu ar putea în niciun caz să justifice încălcarea unei libertăți fundamentale garantate prin tratat.

45 În memoriul în duplică, Republica Italiană susține că, având în vedere posibilitățile de utilizare a motocicletelor și a remorcilor, vehicule care pot fi utilizate separat, aceste produse nu pot fi considerate ca făcând obiectul restricțiilor cantitative la import în sensul articolului 28 CE.

46 De altfel, interdicția în cauză nu ar avea consecințe decât în privința produsului ca atare, independent de locul de producție și de naționalitatea fabricantului, și nu ar constitui, așadar, nici un mijloc de protecție a produselor italiene, nici o reglementare discriminatorie în raport cu produsele fabricate în alte state membre. În Italia, nicio motocicletă nu ar putea fi omologată pentru a tracta o remorcă și nicio remorcă nu ar putea fi omologată pentru a fi tractată de o motocicletă. Din moment ce interdicția de utilizare a acestor vehicule împreună cu remorcile are drept consecință faptul că întreprinderile italiene nu au niciun interes pentru a fabrica nici motociclete dotate cu echipamente care să le permită să tracteze o remorcă, nici remorci destinate exclusiv tractării prin intermediul unor astfel de vehicule, efectul acestei interdicții ar fi excluderea de pe piața italiană a produselor având aceste caracteristici.

47 Republica Italiană invocă Convenția privind circulația rutieră, încheiată la Viena la 8 noiembrie 1968, care prevede în anexa I punctul 3 litera (a) că „[p]ărțile contractante pot să nu admită în circulația internațională desfășurată pe teritoriul acestora următoarele ansambluri de vehicule, în măsura în care legislația națională a acestora interzice circulația unor astfel de ansambluri: [...] Motociclete cu remorci”. Totuși, Republica Italiană precizează că nu a făcut uz de această posibilitate și că motocicletele înmatriculate în alte state membre sunt autorizate să tracteze o remorcă pe teritoriul italian, având în vedere că sunt considerate ca fiind în circulație internațională în sensul respectivei convenții.

48 De asemenea, Republica Italiană face referire la considerentul (12) al Directivei 97/24, care are, în esență, același conținut ca și al șaselea considerent al Directivei 93/93. Aceasta subliniază că rezerva acordată statelor membre prin aceste considerente corespunde faptului că, din cauza reliefului diferit al teritoriilor naționale, caracteristicile tehnice ale vehiculelor sunt importante din punctul de vedere al siguranței circulației. Potrivit acestui stat membru, în lipsa normelor de omologare privind cele două produse utilizate împreună (vehicul tractant și remorcă), nu sunt îndeplinite condițiile de siguranță necesare pentru circulație.

Aprecierea Curții

49 Pentru a aprecia temeinicia motivului Comisiei, trebuie precizat că, deși articolul 56 din Codul rutier privește interdicția de a utiliza împreună, pe teritoriul italian, o motocicletă și o remorcă, această dispoziție națională trebuie examinată în special prin prisma restricției pe care o poate reprezenta în calea liberei circulații a remorcilor. Astfel, chiar dacă nu se contestă faptul că motocicletele pot fi ușor folosite fără remorcă, nu este mai puțin adevărat că aceasta din urmă nu prezintă decât o utilitate foarte scăzută fără un autovehicul care să o poată tracta.

50 Este cert că articolul 56 din Codul rutier se aplică fără a face distincție în funcție de originea remorcilor.

51 Comisia nu a precizat dacă acțiunea sa privește numai remorcile concepute în mod special pentru motociclete sau dacă are în vedere, de asemenea, orice alt tip de remorci. Prin urmare, încălcarea pretinsă trebuie apreciată făcând distincție între aceste două tipuri de remorci.

- 52 În primul rând, în ceea ce privește remorcile care nu sunt concepute în mod special pentru motociclete, dar care sunt destinate să fie tractate de automobile sau de alte tipuri de vehicule, trebuie să se constate că, în speță, Comisia nu a demonstrat că interdicția prevăzută la articolul 56 din Codul rutier împiedică accesul pe piață al acestor tipuri de remorci.
- 53 Prin urmare, acțiunea Comisiei trebuie respinsă în măsura în care privește remorcile care nu sunt concepute în mod special pentru a fi tractate de motociclete și care sunt produse și comercializate în mod legal în alte state membre decât Republica Italiană.
- 54 În al doilea rând, rămâne să se examineze încălcarea pretinsă de Comisie cu privire la remorcile care sunt concepute în mod special pentru a fi tractate de motociclete și care sunt fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre decât Republica Italiană.
- 55 În răspunsul la întrebarea scrisă adresată de Curte, Comisia susține, fără a fi contrazisă în privința acestui aspect de Republica Italiană, că, în cazul remorcilor concepute în mod special pentru motociclete, posibilitățile de utilizare a acestora altfel decât împreună cu motocicletele sunt limitate. Aceasta consideră că, deși nu este exclus că acestea pot, în anumite împrejurări, să fie tractate de alte vehicule, în special de automobile, o astfel de utilizare nu este adecvată și rămâne cel puțin nesemnificativă sau chiar ipotetică.
- 56 În această privință, trebuie să se constate că o interdicție de utilizare a unui produs pe teritoriul unui stat membru are o influență considerabilă asupra comportamentului consumatorilor, comportament care afectează, la rândul său, accesul acestui produs pe piața statului membru respectiv.

- 57 Într-adevăr, consumatorii, știind că le este interzis să utilizeze motocicleta împreună cu o remorcă concepută în mod special pentru aceasta, nu au practic niciun interes să cumpere o astfel de remorcă (a se vedea, prin analogie, în ceea ce privește interdicția de a aplica folii colorate pe parbrizele automobilelor, Hotărârea din 10 aprilie 2008, Comisia/Portugalia, C-265/06, Rep., p. I-2245, punctul 33). Astfel, articolul 56 din Codul rutier este un obstacol în calea posibilității existenței unei cereri pe piața în cauză pentru astfel de remorci, împiedicând astfel importul acestora.
- 58 Rezultă că interdicția instituită la articolul 56 din Codul rutier, în măsura în care are drept efect împiedicarea accesului pe piața italiană a remorcilor concepute în mod special pentru motociclete și care sunt produse și comercializate în mod legal în alte state membre decât Republica Italiană, constituie o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import interzisă prin articolul 28 CE, cu excepția situației în care aceasta poate fi justificată în mod obiectiv.
- 59 O astfel de interdicție poate fi justificată de unul dintre motivele de interes general enumerate la articolul 30 CE sau de cerințe imperative (a se vedea în special Hotărârea din 19 iunie 2003, Comisia/Italia, C-420/01, Rec., p. I-6445, punctul 29, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Italia, C-270/02, Rec., p. I-1559, punctul 21). Și într-un caz, și în celălalt, măsura națională trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins (Hotărârea din 15 martie 2007, Comisia/Finlanda, C-54/05, Rep., p. I-2473, punctul 38, și Hotărârea din 20 septembrie 2007, Comisia/Țările de Jos, C-297/05, Rep., p. I-7467, punctul 75).
- 60 În speță, justificarea invocată de Republica Italiană privește necesitatea de a asigura siguranța rutieră care constituie, potrivit jurisprudenței, un motiv imperativ de interes general de natură să justifice un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor (a se vedea în special Hotărârea din 5 octombrie 1994, van Schaik, C-55/93, Rec., p. I-4837, punctul 19, Hotărârea din 12 octombrie 2000, Snellers, C-314/98, Rec., p. I-8633,

punctul 55, Hotărârile citate anterior Comisia/Finlanda, punctul 40, Comisia/Țările de Jos, punctul 77, Comisia/Portugalia, punctul 38, și Hotărârea din 5 iunie 2008, Comisia/Polonia, C-170/07, punctul 49).

⁶¹ În lipsa unor dispoziții de armonizare completă la nivel comunitar, este de competența statelor membre să decidă nivelul la care acestea doresc să asigure siguranța rutieră pe teritoriul lor, ținând, în același timp, seama de cerințele liberei circulații a mărfurilor în interiorul Comunității Europene (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 1984, Comisia/Italia, 50/83, Rec., p. 1633, punctul 12, și, prin analogie, Hotărârea din 13 iulie 1994, Comisia/Germania, C-131/93, Rec., p. I-3303, punctul 16).

⁶² Potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, revine autorităților naționale competente sarcina să demonstreze că legislația lor corespunde criteriilor amintite la punctul 59 din prezenta hotărâre (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Comisia/Țările de Jos, punctul 76, Comisia/Portugalia, punctul 39, și Hotărârea din 24 aprilie 2008, Comisia/Luxemburg, C-286/07, punctul 37).

⁶³ În ceea ce privește, pe de o parte, caracterul adecvat al interdicției instituite la articolul 56 din Codul rutier, Republica Italiană arată că a introdus această măsură pentru că nu există nici la nivel comunitar, nici la nivel național norme de omologare de tip care să permită garantarea caracterului nepericulos al utilizării unei motociclete împreună cu o remorcă. În lipsa unei astfel de interdicții, circulația unui ansamblu compus dintr-o motocicletă și o remorcă neomologate ar putea fi periculoasă atât pentru conducătorul acestui vehicul, cât și pentru alte vehicule aflate în circulație, pentru că ar afecta stabilitatea ansamblului respectiv, precum și capacitatea de frânare a acestuia.

64 În această privință, trebuie să se constate că interdicția menționată poate realiza obiectivul care urmărește garantarea siguranței rutiere.

65 În ceea ce privește, pe de altă parte, aprecierea caracterului necesar al interdicției menționate, trebuie să se țină seama de faptul că, în temeiul jurisprudenței Curții amintite la punctul 61 din prezenta hotărâre, în domeniul siguranței rutiere, statul membru poate decide cu privire la nivelul la care dorește să asigure această siguranță și la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere și, în consecință, faptul că un stat membru impune norme mai puțin stricte decât cele impuse de un alt stat membru nu poate să însemne că acestea din urmă sunt disproporționate (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Franța, C-262/02, Rec., p. I-6569, punctul 37, și Hotărârea din 11 septembrie 2008, Comisia/Germania, C-141/07, Rep., p. I-6935, punctul 51).

66 În speță, Republica Italiană susține, fără a fi contrazisă în privința acestui aspect de Comisie, că circulația unui ansamblu compus dintr-o motocicletă și o remorcă prezintă un pericol pentru siguranța rutieră. Or, chiar dacă este adevărat că revine statului membru care invocă o cerință imperativă pentru a justifica obstacolul în calea liberei circulații a mărfurilor sarcina să demonstreze că reglementarea sa este adecvată și necesară pentru a atinge obiectivul legitim urmărit, această sarcină a probei nu poate merge până la a impune statului membru respectiv să dovedească, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea obiectivului menționat în aceleași condiții (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 23 octombrie 1997, Comisia/Țările de Jos, C-157/94, Rec., p. I-5699, punctul 58).

67 Astfel, pe de o parte, chiar dacă nu este exclus, în speță, ca alte măsuri decât interdicția prevăzută la articolul 56 din Codul rutier să poată asigura un anumit nivel de siguranță rutieră pentru circulația unui ansamblu compus dintr-o motocicletă și o remorcă, precum cele menționate la punctul 170 din concluziile avocatului general, nu este mai puțin adevărat că nu se poate nega statelor membre posibilitatea de a realiza un obiectiv precum siguranța rutieră prin introducerea unor norme generale și simple care ar fi

ușor de înțeles și de aplicat de către conducători și ușor de administrat și de controlat de autoritățile competente.

68 Pe de altă parte, trebuie să se constate că nici formularea Convenției privind circulația rutieră, nici formularea considerentelor Directivelor 93/93 și 97/24, invocate de Republica Italiană, nu permit să se presupună că siguranța rutieră ar putea fi asigurată la același nivel precum cel avut în vedere de Republica Italiană printr-o interdicție parțială de circulație a unui astfel de ansamblu sau printr-o autorizație de circulație a cărei eliberare ar fi subordonată respectării anumitor condiții.

69 Având în vedere aceste elemente, trebuie să se constate că interdicția pentru motociclete de a tracta o remorcă concepută în mod special pentru acestea și care este fabricată și comercializată în mod legal în alte state membre decât Republica Italiană trebuie considerată ca fiind justificată de motive privind protecția siguranței rutiere.

70 Prin urmare, trebuie să se respingă acțiunea Comisiei.

Cu privire la cheltuielile de judecată

71 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Italiană a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături