

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. februarja 2009*

V zadevi C-110/05,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 4. marca 2005,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata D. Recchia in F. Amato, zastopnika,
z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik, v sodelovanju
z M. Fiorilli, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

KOMISIJA PROTI ITALIJI
SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in T. von Danwitz, predsedniki senatov, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus (poročevalec), A. Arabadjiev, sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Léger, nato Y. Bot,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica, nato M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. oktobra 2006,

na podlagi sklepa o ponovnem odprtju ustnega postopka z dne 7. marca 2007 in na podlagi obravnave z dne 22. maja 2007,

ob upoštevanju pisnih in ustnih stališč, ki so jih predložili:

- za Komisijo Evropskih skupnosti D. Recchia in F. Amato, zastopnika,

- za Italijansko republiko I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

- za Češko republiko T. Boček, zastopnik,

- za Kraljevino Dansko J. Bering Liisberg, zastopnik,

- za Zvezno republiko Nemčijo M. Lumma, zastopnik,

- za Helensko republiko N. Dafniou, zastopnica,

- za Francosko republiko G. de Bergues in R. Loosli, zastopnika,

- za Republiko Ciper K. Lykourgos in A. Pantazi-Lamprou, zastopnika,

- za Kraljevino Nizozemsko H. G. Sevenster in C. ten Dam, zastopnici,

- za Kraljevino Švedsko A. Kruse, zastopnik,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. julija 2008

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Italijanska republika, s tem da je prepovedala, da mopedi, motorna kolesa, trikolesa in štirikolesa („motiveicoli“, v nadaljevanju: motorna kolesa) vlečejo priklopnik, ni izpolnila obveznosti iz člena 28 ES.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- ² Direktiva Sveta 92/61/EGS z dne 30. junija 1992 o homologaciji dvo- in trikolesnih vozil (UL L 225, str. 72) je uvedla enotne določbe in postopek homologacije Skupnosti za nekatere vrste vozil iz te direktive. V njenem členu 1(1) in (2) je določeno:

„1. Ta direktiva se uporablja za vsa dvo- ali trikolesna motorna vozila, z dvojnimi kolesi ali brez njih, namenjena za vožnjo po cesti, in tudi za njihove sestavne dele ali samostojne tehnične enote.

[...]

2. Vozila iz odstavka 1 se delijo na:

- mopede, to so dvo- ali trikolesna vozila, opremljena z enocilindričnim motorjem, katerega delovna prostornina ne presega 50 kubičnih centimetrov, če je to motor z notranjim izgorevanjem, in katerih največja konstrukcijsko določena hitrost ne presega 45 kilometrov na uro,

- motorna kolesa, to so dvokolesna vozila s stransko prikolico ali brez nje, opremljena z enocilindričnim motorjem, katerega delovna prostornina presega 50 kubičnih

centimetrov, če je to motor z notranjim izgorevanjem, in/ali katerih največja konstrukcijsko določena hitrost presega 45 kilometrov na uro,

- trikolesa, to so vozila s tremi simetričnimi kolesi, opremljena z enocilindričnim motorjem, katerega delovna prostornina presega 50 kubičnih centimetrov, če je to motor z notranjim izgorevanjem, in/ali katerih največja konstrukcijsko določena hitrost presega 45 kilometrov na uro.“
- 3 Iz člena 1(3) izhaja, da se Direktiva 92/61 uporablja tudi za vozila s štirimi kolesi, torej za „štirikolesa“, ki se glede na tehnične značilnosti obravnavajo bodisi kot mopedi bodisi kot trikolesa.
- 4 Direktiva Sveta 93/93/EGS z dne 29. oktobra 1993 o masah in merah dvo- ali trikolesnih motornih vozil (UL L 311, str. 76), katere namen je uskladitev obveznih tehničnih predpisov, da bi se omogočila izvedba postopkov homologacije, ki so predmet Direktive 92/61, v šesti uvodni izjavi določa:

„ker določila te direktive ne smejo zavezovati držav članic, ki na svojem ozemlju ne dovoljujejo vleke prikolic z dvokolesnimi motornimi vozili, da bi morale spremeniti svoje predpise“.

- 5 Namen Direktive 97/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 1997 o določenih sestavnih delih in značilnostih dvo- ali trikolesnih motornih vozil (UL L 226, str. 1) je še bolj uskladiti nekatere tehnične značilnosti teh vozil, med katerimi so naprave za spenjanje in priključke. V dvanajsti uvodni izjavi te direktive je določeno:

„ker zahteve iz te direktive ne smejo zavezovati tistih držav članic, ki na svojem ozemlju ne dopuščajo, da imajo dvo- ali trikolesna motorna vozila priklopnike, k spremembi [njihovih] predpisov.“

Nacionalna ureditev

- 6 Člen 53 italijanske zakonske uredbe št. 285 z dne 30. aprila 1992 (običajni dodatek h GURI št. 114 z dne 18. maja 1992, v nadaljevanju: zakonik o cestnem prometu) opredeljuje motorna kolesa kot vsa dvo-, tri- ali štirikolesna motorna vozila. Samo štirikolesna vozila se imenujejo „motorna štirikolesa“.
- 7 V skladu s členom 54 zakonika o cestnem prometu so osebna vozila („autoveicoli“) motorna vozila z najmanj štirimi kolesi, razen vozil, naštetih v členu 53 tega zakonika.
- 8 V skladu s členom 56 zakonika o cestnem prometu lahko samo osebna vozila, trolejbusi (vozila z električnim motorjem, ki ne vozijo po tirih in se napajajo z nadzemnim vodom)

in traktorji (motorna vozila s tremi kolesi, namenjena vlečenju polpriklopnikov) vlečejo priklopnik.

Predhodni postopek

- 9 Na podlagi tožbe, ki jo je vložil posameznik proti Italijanski republiki, in neformalne preiskave Komisije je ta 3. aprila 2003 na to državo članico naslovila opomin, v katerem je navedla, da Italijanska republika, s tem da je prepovedala, da motorna kolesa vlečejo priklopnike, ni izpolnila obveznosti iz člena 28 ES.

- 10 Italijanska republika je z dopisom z dne 13. junija 2003 Komisiji odgovorila, da bo sprejela potrebne spremembe nacionalnih predpisov za odpravo ovire za uvoz, navedene v opominu.

- 11 Ker Komisija ni prejela nobenega drugega sporočila o sprejetju navedenih sprememb, je Italijanski republiki 19. decembra 2003 poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj predloži stališča v dveh mesecih od prejema tega mnenja.

12 Na to obrazloženo mnenje ni bilo odgovora, zato je Komisija vložila to tožbo.

Postopek pred Sodiščem

13 Sodišče je z odločbo z dne 11. julija 2006 zadevo dodelilo tretjemu senatu. Ker nobena stranka ni predlagala ustne predstavitve svojih stališč, je Sodišče sklenilo, da odloči brez ustne obravnave. Generalni pravobranilec je sklepne predloge predstavil na obravnavi 5. oktobra 2006, nato je bil ustni postopek končan.

14 Tretji senat je 9. novembra 2006 na podlagi člena 44(4) Poslovnika odločil, da zadevo predloži Sodišču zaradi predodelitve številčnejši sestavi.

15 Sodišče je s sklepom z dne 7. marca 2007 odločilo, da ponovno odpre ustni postopek in opravi obravnavo. Stranki v sporu in – v skladu s členom 24, drugi odstavek, Statuta Sodišča – druge države članice so bile pozvane, naj odgovorijo na vprašanje, koliko in pod katerimi pogoji je treba nacionalne določbe, ki ne urejajo značilnosti proizvoda, temveč njegovo uporabo, in se brez razlikovanja uporabljajo za nacionalne in uvožene proizvode, obravnavati kot ukrepe z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu v smislu člena 28 ES.

Tožba

Stališča, podana v odgovor na vprašanje Sodišča

- 16 Stranki v sporu ter Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Republika Ciper, Kraljevina Nizozemska in Kraljevina Švedska so pri Sodišču predložile pisna ali ustna stališča glede tega vprašanja.
- 17 Komisija meni, da je mogoče ureditve glede uporabe proizvoda razdeliti na dve kategoriji, in sicer na tiste, ki uporabo tega proizvoda pogojujejo z izpolnjevanjem nekaterih pogojev, ki so zanj značilni, ali jo prostorsko oziroma časovno omejujejo, in na tiste, ki popolnoma ali skoraj popolnoma prepovedujejo uporabo tega proizvoda.
- 18 Komisija predlaga, da bi se za prvo kategorijo ureditev uporabljala merila iz točke 5 sodbe z dne 11. julija 1974 v zadevi Dassonville (8/74, Recueil, str. 837) in da bi se vsak primer preučil posebej. Druga kategorija ureditev naj bi pomenila ukrepe z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu v smislu člena 28 ES, ker absolutno prepovedujejo uporabo določenega proizvoda ali jo dovoljujejo v le neznatnem obsegu in izjemoma. Komisija meni, da ni niti primerno niti potrebno razširiti meril iz točk 16 in 17 sodbe z dne 24. novembra 1993 v združenih zadevah Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, Recueil, str. I-6097) na način uporabe proizvoda in tako ustvariti dodatno kategorijo ukrepov, za katere se ne uporablja člen 28 ES.

- 19 Italijanska republika zatrjuje, da za pravilo o uporabi velja člen 28 ES, le če prepoveduje vsakršno uporabo proizvoda ali edini način uporabe proizvoda,. Nasprotno pa se člen 28 ES ne uporablja več, če obstaja diskrecijska pravica glede možnosti uporabe tega proizvoda.
- 20 Češka republika trdi, da ni primerno strogo razlikovati med različnimi kategorijami ukrepov in uporabljati različnih pravnih meril glede na njihovo kategorijo, ker vpeljava nove kategorije ukrepov vedno povzroči težave pri njeni opredelitvi.
- 21 Ta država članica tako kot Komisija poudarja, da se merila za načine prodaje proizvodov, uvedena z zgoraj navedeno sodbo Keck in Mithouard, ne bi smela razširjati na določbe o njihovi uporabi, ker po eni strani uporaba teh meril v sodni praksi Sodišča ni bila netežavna in ker po drugi strani niso bila zares nujna. Določbe, ki so bile opredeljene za urejanje načinov prodaje, bi lahko namreč nacionalni organi zagovarjali, tudi če ne bi bilo meril, določenih s to sodbo.
- 22 Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Republika Ciper in Kraljevina Švedska nasprotno menijo, da bi bilo treba merila, določena v sodni praksi, ki se je začela z zgoraj navedeno sodbo Keck in Mithouard, po analogiji uporabiti za nacionalno določbo, ki omejuje ali prepoveduje nekatere načine uporabe proizvoda. Predlagajo torej razmislek o tem, da se za nacionalno določbo ne bi uporabljal člen 28 ES, če ni povezana s proizvodom in če se uporablja za vse zadevne gospodarske subjekte, ki opravljajo dejavnost na nacionalnem ozemlju, ter pravno in dejansko enako vpliva na nacionalne proizvode in proizvode iz drugih držav članic.

- 23 Iste države članice pa nasprotno poudarjajo, da bi bilo odstopanje od teh meril nujno, če bi se izkazalo, da stroge nacionalne določbe zgolj prepovedujejo uporabo določenega proizvoda ali dovoljujejo le uporabo v neznatnem obsegu in tako omejujejo njegov dostop do trga.
- 24 Po mnenju Kraljevine Danske je pomembno ugotoviti, da niso prepovedana vsa nacionalna pravila, ki omejujejo svobodo delovanja posameznika ali podjetja glede na natančno določen proizvod. V zvezi z merilom, da nacionalno pravilo ne more preprečiti dostopa proizvoda do trga, ta država članica meni, da je težko ugotoviti, kdaj omejitev uporabe postane tako zavezujoča, da onemogoča dostop. Po njenem mnenju mora nacionalno sodišče odločiti, koliko je ta, ki izpodbija to pravilo, dokazal, da je bil z njegovo uporabo omejen dostop do trga.
- 25 Zvezna republika Nemčija meni, da načini uporabe proizvoda pomenijo drugo plat načinov prodaje v tem smislu, da je mogoče število teh načinov prodaje razumeti kot način prodaje, in obratno. Po mnenju te države članice bi se morala načela iz zgoraj navedene sodbe Keck in Mithouard uporabljati enako za ureditve o načinih uporabe proizvoda, če te ureditve niso diskriminatorne, zagotavljajo enakost možnosti glede na konkurenco med proizvodi, izdelanimi v državi članici, ki je uvedla te načine uporabe, in proizvodi, izdelanimi v drugih državah, ter ne preprečujejo popolnoma ali skoraj popolnoma dostopa teh proizvodov do trga te države članice.
- 26 Helenska republika meni, da uporaba proizvoda sama po sebi ne ovira trgovine znotraj Skupnosti. Če pa je ta uporaba vendarle upoštevni dejavnik pri dajanju tega proizvoda na trg, kar je vprašanje, ki bi ga bilo treba preučiti za vsak primer posebej, bi se za oviro za njegovo uporabo uporabljal člen 28 ES.

- 27 Po mnenju Francoske republike so nacionalne določbe o načinih uporabe proizvoda in določbe, ki se nanašajo na njegove načine prodaje, primerljive glede vrste in intenzivnosti vpliva na trgovino znotraj Skupnosti, če imajo ti načini svoj učinek šele po uvozu tega proizvoda in prek potrošnika. Za ta tipa določb bi bilo torej treba uporabiti enaka merila.
- 28 Čeprav se Republika Ciper strinja s pridržki drugih držav članic glede uvedbe novega merila, ki je predvsem ekonomski, navaja, da čeprav se sodna praksa, ki se je vzpostavila z zgoraj navedeno sodbo Keck in Mithouard, ne nanaša na ukrepe, ki urejajo uporabo proizvoda, bi se vsi ukrepi glede uporabe lahko primerjali s prepovedjo na podlagi pravila iz zgoraj navedene sodbe Dassonville. Po mnenju te države članice bi se morala analiza Sodišča osredotočiti na vprašanje, ali se lahko z zadevnim ukrepom popolnoma ali delno prepove dostop blaga do nacionalnega trga.
- 29 Kraljevina Švedska meni, da se samo za nacionalni ukrep, ki prepoveduje neki način uporabe proizvoda, uporablja člen 28 ES, če je ta ukrep določen tako, da v praksi preprečuje dostop tega proizvoda do trga.
- 30 Kraljevina Nizozemska navaja, da je treba prvi preizkus nacionalnih ukrepov opraviti ob upoštevanju vprašanja, ali njihove posledice za prosti pretok blaga niso preveč naključne in posredne. Z drugimi besedami, treba bi se bilo vprašati, ali obstaja vzročna zveza med temi ukrepi in učinkom na trgovino znotraj Skupnosti. Številna pravila glede uporabe proizvoda bi lahko imela koristi od tega prvega merila, ki bi pomenilo filter, s katerim bi se tem pravilom omogočilo, da se zanje ne bi uporabljal člen 28 ES.

- 31 Ta država članica v zvezi z razširitvijo sodne prakse, ki se je začela z zgoraj navedeno sodbo Keck in Mithouard, na načine uporabe proizvoda navaja trditve za in proti. Glede na prve naj bi ta pristop najprej omogočal, da se za skupino pravil, ki varujejo neekonomske interese, ne bi uporabljal člen 28 ES. Nato naj bi se s takim pristopom upoštevala prejšnja sodna praksa Sodišča in nacionalnemu sodišču omogočila razumska abstraktna uporaba, s katero bi se povečala pravna varnost in dala prednost doslednosti sodne prakse. Nazadnje naj bi preprečevala zlorabo izjeme, ki jo pomeni sodna praksa iz zgoraj navedene sodbe Keck in Mithouard, v primerih pravil, ki vodijo do prepovedi uporabe proizvoda ali do dovolitve njegove uporabe samo v neznatnem obsegu.
- 32 V zvezi s trditvami proti razširitvi te sodne prakse na načine uporabe proizvoda ta država članica najprej meni, da je težko jasno opredeliti kategorijo načinov uporabe proizvoda. Nato meni, da bi lahko zaradi nove kategorije izjem prišlo do zmede za nacionalno sodišče, saj se glede na kategorijo, v katero spada posamezna določba, uporabljajo različna merila. Nazadnje Kraljevina Nizozemska navaja, da vedno obstajajo izjeme med načini uporabe proizvoda, in sicer kadar ukrep izpolnjuje pogoje za izjemo, čeprav bi imel resne posledice za trgovino med državami članicami.

Uvodne ugotovitve

- 33 Spomniti je treba, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso vse trgovinske predpise držav članic, ki bi lahko neposredno ali posredno in dejansko ali morebitno ovirali trgovino znotraj Skupnosti, šteti za ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve v smislu člena 28 ES (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Dassonville, točka 5).

- 34 Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da člen 28 ES določa obveznost, da je treba spoštovati načeli prepovedi diskriminacije in medsebojnega priznavanja proizvodov, ki se zakonito proizvajajo in tržijo v drugih državah članicah, in načelo zagotavljanja prostega dostopa do nacionalnih trgov za proizvode Skupnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 14. julija 1983 v zadevi Sandoz, 174/82, Recueil, str. 2445, točka 26, in z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe Zentral, imenovano Cassis de Dijon, 120/78, Recueil, str. 649, točke 6, 14 in 15, ter zgoraj navedeno sodbo Keck in Mithouard, točki 16 in 17).
- 35 Tako pomenijo ukrepi z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, ovire za prosti pretok blaga, ki so – kadar nacionalne zakonodaje niso usklajene – posledica tega, da se za blago iz drugih držav članic, v katerih se to zakonito proizvaja in trži, uporabljajo pravila o pogojih, ki jih mora izpolnjevati to blago, čeprav se ta pravila brez kakršnega koli razlikovanja uporabljajo za vse proizvode (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Cassis de Dijon, točke 6, 14 in 15, ter sodbi z dne 26. junija 1997 v zadevi Familiapress, C-368/95, Recueil, str. I-3689, točka 8, in z dne 11. decembra 2003 v zadevi Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, str. I-14887, točka 67).
- 36 Nasprotno pa okoliščina, da se nacionalne določbe, ki omejujejo ali prepovedujejo določene načine prodaje in se nanašajo na vse zadevne gospodarske subjekte, ki opravljajo dejavnost na nacionalnem ozemlju, ter pravno in dejansko enako prizadenejo trženje nacionalnih proizvodov in proizvodov iz drugih držav članic, uporabljajo za proizvode iz drugih držav, trgovine med državami članicami ne more omejevati neposredno ali posredno in dejansko ali morebitno v smislu sodne prakse v zadevi Dassonville. Če so namreč ti pogoji izpolnjeni, uporaba take zakonodaje za prodajo proizvodov iz druge države članice, ki so v skladu s pravili te države, ne ovira njihovega dostopa do trga oziroma ga ne ovira bolj kot dostop nacionalnih proizvodov (glej zgoraj navedeno sodbo Keck in Mithouard, točki 16 in 17).
- 37 Zato je treba ukrepe države članice, katerih cilj ali učinek je, da se manj ugodno obravnavajo proizvodi iz drugih držav članic, in ukrepe iz točke 35 te sodbe obravnavati

kot ukrepe z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu v smislu člena 28 ES. Tako je treba obravnavati tudi vse druge ukrepe, ki ovirajo dostop do trga države članice za proizvode druge države članice.

Očitana neizpolnitev obveznosti

- 38 Ob upoštevanju načel, na katera je bilo opozorjeno v točkah od 33 do 37 te sodbe, je treba preučiti očitke Komisije zoper člen 56 italijanskega zakonika o cestnem prometu.

Trditve strank

- 39 Komisija v utemeljitev tožbe navaja, da je učinek prepovedi iz člena 56 zakonika o cestnem prometu to, da je prepovedana uporaba priklopnikov, ki se zakonito proizvajajo in tržijo v državah članicah, ki take prepovedi nimajo, in ovira njihov uvoz in prodajo v Italiji.
- 40 Zato po mnenju Komisije ta prepoved ovira uvoz v smislu člena 28 ES in jo je mogoče obravnavati kot združljivo s Pogodbo ES samo, če je utemeljena v skladu s členom 30 ES ali na podlagi nujnega razloga v splošnem interesu. Vendar naj Italijanska republika v predhodnem postopku ne bi navedla niti utemeljitve niti nujnega razloga v splošnem

interesu. Nasprotno, ta država članica naj bi priznala obstoj te prepovedi in ovire pri uvozu, ki izhaja iz nje, in naj bi se zavezala, da jo bo odpravila.

- 41 Italijanska republika v zvezi z domnevno oviro pri uvozu poudarja, da se kršitev, ki ji je očitana, nanaša na prepoved, da motorna kolesa, registrirana v Italiji, ne smejo vleči priklopnika, in ne na zavrnitev registracije takega vozila ali priklopnika, proizvedenega v drugi državi članici in namenjenega trženju na italijanskem ozemlju. Meni, da Komisija zamenjuje zakonite pogoje udeležbe v italijanskem cestnem prometu za vozilo, ki je posebej registrirano v drugi državi članici ali tretji državi, s trženjem tega vozila v Italiji.
- 42 Ta država članica navaja, da sklep Komisije temelji na nepravilni predpostavki. Člen 56 zakonika o cestnem prometu naj bi pomenil način izvajanja pravice do odstopanja, ki je državam članicam izrecno priznana v šesti uvodni izjavi Direktive 93/93. Vse dokler na ravni Skupnosti ne bo uskladitve tehničnih predpisov na področju homologacije priklopnikov in ureditve glede njihove registracije in udeležbe v cestnem prometu, bo medsebojno priznavanje teh priklopnikov odvisno od diskrecijske pravice držav članic.
- 43 Komisija v repliki poudarja, da uvodne izjave direktive niso zavezujoče in da niti cilj niti učinek šeste uvodne izjave Direktive 93/93 ni razglasitev nacionalnih določb, kot je člen 56 zakona o cestnem prometu, za združljive s pravom Skupnosti. S to uvodno izjavo naj bi bilo določeno področje uporabe Direktive 93/93, tako da naj bi bila iz nje izključena ureditev o priklopnikih za dvokolesnike, ne da bi bilo navedeno, ali je morebitna prepoved združljiva s pravili Pogodbe. Opozarja tudi na načelo primarnosti določb Pogodbe nad sekundarnim pravom, ki je načelo, ki ga je Sodišče večkrat priznalo.

- 44 Poleg tega Komisija opozarja, da neobstoj usklajenih pravil nikakor ne more utemeljiti kršitve temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba.
- 45 Italijanska republika v dupliki navaja, da ob upoštevanju možnosti uporabe motornih koles in priklopnikov, ki jih je mogoče uporabljati ločeno, teh proizvodov ni mogoče obravnavati tako, kot da se nanje nanašajo količinske omejitve pri uvozu v smislu člena 28 ES.
- 46 Poleg tega naj bi imela zadevna prepoved posledice le za ta proizvod kot tak, neodvisno od kraja proizvodnje in državljanstva proizvajalca, in naj torej ne bi bila sredstvo za varovanje italijanskih proizvodov niti diskriminatorna ureditev za proizvode, izdelane v drugih državah članicah. V Italiji ni mogoče registrirati nobenega motornega kolesa, ki bi vlekel priklopnik, in nobenega priklopnika, ki bi ga vlekle motorno kolo. Če je posledica prepovedi uporabe teh vozil in priklopnikov skupaj ta, da italijanska podjetja nimajo nobenega interesa niti za proizvodnjo motornih koles z opremo za vlečenje priklopnikov niti priklopnikov, ki so namenjeni izključno temu, da bi jih vlekla taka vozila, bi bil učinek te prepovedi izključitev proizvodov s temi značilnostmi z italijanskega trga.
- 47 Italijanska republika se sklicuje na Konvencijo o cestnem prometu, sklenjeno 8. novembra 1968 na Dunaju, ki v prilogi I, točka 3(a), določa, da „[i]majo pogodbenice možnost, da v mednarodnem prometu na svojem ozemlju ne dopustijo naslednjih skupin vozil, če njihova nacionalna zakonodaja prepoveduje take skupine: [...] Motorna kolesa s priklopniki“. Vendar pojasnjuje, da ni izkoristila te možnosti in da motorna kolesa, ki so registrirana v drugih državah članicah, lahko vlečejo priklopnik na italijanskem ozemlju, ker se šteje, da so v mednarodnem prometu v smislu te konvencije.

48 Italijanska republika navaja tudi dvanajsto uvodno izjavo Direktive 97/24, ki ima v bistvu enako vsebino kot šesta uvodna izjava Direktive 93/93. Poudarja, da pridržek, priznan državam članicam, ustreza dejstvu, da so zaradi različnega reliefa nacionalnih ozemelj tehnične značilnosti vozil pomembne z vidika varnosti prometa. Če ni pravil o registraciji teh dveh vozil, ki se uporabljata skupaj (vlečno vozilo in priklopnik), pogoji glede varnosti prometa po mnenju te države članice niso izpolnjeni.

Presoja Sodišča

49 Za presojo utemeljenosti očitka Komisije je treba pojasniti, da čeprav se člen 56 zakonika o cestnem prometu nanaša na uporabo motornega kolesa in priklopnika skupaj na italijanskem ozemlju, je treba to nacionalno določbo preučiti zlasti z vidika omejitve, ki jo lahko pomeni za prosti pretok priklopnikov. Čeprav se namreč ne izpodbija, da se lahko motorna kolesa uporabljajo brez priklopnika, pa priklopnik brez motornega vozila, ki bi ga vlekel, ni zelo uporaben.

50 Ni sporno, da se člen 56 zakonika o cestnem prometu uporablja brez razlikovanja glede na izvor priklopnikov.

51 Komisija ni pojasnila, ali se njena tožba nanaša le na priklopnike, ki so posebej zasnovani za motorna kolesa, ali tudi na vse druge vrste priklopnikov. Zato je treba zatrjevano neizpolnitev obveznosti presoditi ob upoštevanju razlike med tema vrstama priklopnikov.

- 52 Prvič, v zvezi s priklopniki, ki niso posebej zasnovani za motorna kolesa, temveč so namenjeni priklopu k osebnim ali drugim vozilom, je treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala, da prepoved iz člena 56 zakonika o cestnem prometu ovira dostop do trga tej vrsti priklopnikov.
- 53 Tožbo Komisije je torej treba zavrniti v delu, v katerem se nanaša na priklopnike, ki niso posebej zasnovani za priklop k motornim kolesom ter se zakonito proizvajajo in tržijo v drugih državah članicah, ne v Italijanski republiki.
- 54 Drugič, neizpolnitev obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija, je treba preučiti glede priklopnikov, ki so posebej zasnovani za priklop k motornim kolesom ter se zakonito proizvajajo in tržijo v drugih državah članicah, ne v Italijanski republiki.
- 55 Komisija v odgovoru na pisno vprašanje Sodišča navaja – ne da bi ji Italijanska republika glede tega nasprotovala –, da so pri priklopnikih, ki so posebej zasnovani za motorna kolesa, možnosti za uporabo, ki ni povezana z motornimi kolesi, zelo majhne. Meni, da čeprav ni izključeno, da se lahko v nekaterih okoliščinah priklopijo drugim vozilom, zlasti osebnim, taka uporaba ni ustrezna niti ni pogosta, če ni celo le hipotetična.
- 56 Glede tega je treba ugotoviti, da prepoved uporabe proizvoda na ozemlju države članice znatno vpliva na ravnanje uporabnikov, to pa vpliva na dostop tega proizvoda do trga te države članice.

- 57 Ker namreč uporabniki vedo, da ne smejo uporabljati svojega motornega kolesa s priklopnikom, ki je zasnovan posebej zanj, za nakup takega priklopnika praktično nimajo zanimanja (glej po analogiji v zvezi s prepovedjo lepljenja barvnih folij na vetrobransko steklo osebnega vozila sodbo z dne 10. aprila 2008 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-265/06, ZOdl., str. I-2245, točka 33). Tako člen 56 zakonika o cestnem prometu preprečuje povpraševanje po takih priklopnikih na zadevnem trgu in ovira njihov uvoz.
- 58 Iz tega je mogoče sklepati, da je prepoved iz člena 56 zakonika o cestnem prometu – ker je njen učinek oviranje dostopa do italijanskega trga za priklopnike, ki so posebej zasnovani za motorna kolesa in se zakonito proizvajajo in tržijo v drugih državah članicah, ne v Italijanski republiki – ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu, prepovedane s členom 28 ES, razen če jo je mogoče objektivno utemeljiti.
- 59 Tako prepoved je mogoče utemeljiti z enim od razlogov splošnega interesa iz člena 30 ES ali nujnimi zahtevami (glej zlasti sodbi z dne 19. junija 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-420/01, Recueil, str. I-6445, točka 29, in z dne 5. februarja 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, C-270/02, Recueil, str. I-1559, točka 21). V obeh primerih mora nacionalni ukrep zagotavljati uresničitev cilja, ki se mu sledi, in ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno, da se ga doseže (sodbi z dne 15. marca 2007 v zadevi Komisija proti Finski, C-54/05, ZOdl., str. I-2473, točka 38, in z dne 20. septembra 2007 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-297/05, ZOdl., str. I-7467, točka 75).
- 60 V obravnavanem primeru se utemeljitev, ki jo navaja Italijanska republika, nanaša na potrebo po zagotovitvi varnosti v cestnem prometu, ki je v skladu s sodno prakso nujni razlog v splošnem interesu, ki bi lahko upravičil oviro za prosti pretok blaga (glej zlasti sodbi z dne 5. oktobra 1994 v zadevi van Schaik, C-55/93, Recueil, str. I-4837, točka 19, in z dne 12. oktobra 2000 v zadevi Snellers, C-314/98, Recueil, str. I-8633, točka 55; zgoraj navedene sodbe Komisija proti Finski, točka 40; Komisija proti Nizozemski,

točka 77; Komisija proti Portugalski, točka 38, in sodbo z dne 5. junija 2008 v zadevi Komisija proti Poljski, C-170/07, točka 49).

- 61 Če ni določb o popolni uskladitvi na ravni Skupnosti, morajo države članice odločiti, do katere ravni nameravajo zagotoviti varnost v cestnem prometu na svojem ozemlju, pri čemer upoštevajo zahteve prostega pretoka blaga v Evropski skupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 27. marca 1984 v zadevi Komisija proti Italiji, 50/83, Recueil, str. 1633, točka 12, in po analogiji sodbo z dne 13. julija 1994 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-131/93, Recueil, str. I-3303, točka 16).
- 62 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo pristojni nacionalni organi dokazati, da njihova ureditev ustreza merilom, na katera je bilo opozorjeno v točki 59 te sodbe (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nizozemski, točka 76, in Komisija proti Portugalski, točka 39, ter sodbo z dne 24. aprila 2008 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-286/07, točka 37).
- 63 Italijanska republika glede ustreznosti prepovedi iz člena 56 zakonika o cestnem prometu po eni strani navaja, da je ta ukrep uvedla zato, ker niti na ravni Skupnosti niti na nacionalni ravni ni pravil o homologaciji, ki bi omogočala, da se zagotovi varna uporaba motornega kolesa s priklopnikom. Ker take prepovedi ni, je lahko udeležba motornega kolesa skupaj s priklopnikom, ki nista homologirana, v cestnem primeru nevarna tako za voznika tega vozila kot voznike drugih vozil v prometu, saj vpliva na njuno stabilnost in zaviranje.

64 Glede tega je treba ugotoviti, da se s to prepovedjo lahko uresniči cilj zagotoviti varnost v cestnem prometu.

65 Po drugi strani je treba v zvezi s presojo nujnosti te prepovedi upoštevati dejstvo, da lahko na podlagi sodne prakse Sodišča, na katero je bilo opozorjeno v točki 61 te sodbe, država članica na področju varnosti v cestnem prometu določi raven, na kateri želi zagotoviti to varnost, in način, kako to raven doseči. Ker se lahko ta raven od države do države razlikuje, je treba državam članicam dopustiti diskrecijsko pravico, in zato dejstvo, da ena država članica predpisuje manj stroga pravila od druge, še ne pomeni, da so ta nesorazmerna (glej po analogiji sodbi z dne 13. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, C-262/02, ZOdl., str. I-6569, točka 37, in z dne 11. septembra 2008 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-141/07, ZOdl., str. I-6935, točka 51).

66 Italijanska republika v obravnavanem primeru poudarja – ne da bi ji Komisija glede tega nasprotovala –, da uporaba motornega kolesa in priklopnika skupaj pomeni ogrožanje varnosti v cestnem prometu. Čeprav mora država članica, ki se sklicuje na nujno zahtevo za utemeljitev ovire za prosti pretok blaga, dokazati, da je njena ureditev ustrezna in nujna za doseg zakonitega cilja, ki mu sledi, pa to dokazno breme ne more biti takšno, da bi se od te države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da teh ciljev v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim drugim ukrepom, ki si ga je mogoče predstavljati (glej po analogiji sodbo z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-157/94, Recueil, str. I-5699, točka 58).

67 Po eni strani namreč – čeprav v obravnavanem primeru ni izključeno, da se z drugačnimi ukrepi od prepovedi iz člena 56 zakonika o cestnem prometu, kot so ti, ki jih je v točki 170 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, lahko zagotovi določena raven varnosti v cestnem prometu za uporabo motornega kolesa in priklopnika skupaj – državam članicam ni mogoče odreči možnosti, da uresničijo

cilj, kot je varnost v cestnem prometu, z uvedbo splošnih in preprostih pravil, ki bi jih vozniki razumeli in uporabljali, pristojni organi pa bi jih preprosto upravljali in nadzorovali.

- 68 Po drugi strani je treba ugotoviti, da niti besedilo mednarodne konvencije o cestnem prometu niti uvodne izjave direktiv 93/93 in 97/24, na kateri se sklicuje Italijanska republika, ne dopuščajo domneve, da se varnost v cestnem prometu lahko zagotovi na enaki ravni, kot je ta, ki jo je predvidela Italijanska republika z delno prepovedjo uporabe take kompozicije ali z dovoljenjem uporabe, katerega podelitev bi bila odvisna od izpolnitve določenih pogojev.
- 69 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da je treba prepoved, da motorno kolo vleče priklopnik, ki je posebej za to zasnovan in je zakonito proizveden in tržen v drugih državah članicah, in ne v Italijanski republiki, obravnavati kot utemeljeno z razlogi zagotavljanja varnosti v cestnem prometu.
- 70 Tožbo Komisije je torej treba zavrni.

Stroški

- 71 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Komisiji Evropskih skupnosti se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi