

Case C-110/05

Komisija Europske zajednice

v

Republika Italija

(Povreda prava Zajednice zbog neispunjenja obveza – Članak 28. EZ – Koncept „mjera koje imaju istovrsni učinak kao količinska ograničenja uvoza“ – Zabrana mopeda, motocikala, motornih tricikala i kvadracikala koji vuku prikolicu na teritoriju države članice – Sigurnost na cestama – Pristup tržištu – Prepreka - Proporcionalnost)

Sažetak presude

1. Sloboda kretanja dobara – Količinska ograničenja – Mjere s istovrsnim učinkom – Značenje
(Čl. 28. EZ)
2. Sloboda kretanja dobara - Količinska ograničenja – Mjere s istovrsnim učinkom
(Čl. 28. EZ i 30. EZ)
1. Članak 28. EZ je odraz obveze poštivanja načela nediskriminacije i međusobnog priznanja proizvoda koji su zakonito proizvedeni i prodaju se u drugim državama članicama, kao i načela o osiguranju slobodnog pristupa proizvodima Zajednice na nacionalna tržišta. Mjere koje je donijela država članica, koje se bilo po svojoj svrsi ili po svom učinku odnose nepovoljnije prema proizvodima iz drugih država članica, treba označiti kao mjere s istovrsnim učinkom količinskim ograničenjima uvoza u smislu članka 28. EZ, kao što su, u nedostatku harmonizacije nacionalnih propisa, prepreke slobodi kretanja dobara koje su posljedica primjene, na dobra koja dolaze iz drugih država članica, gdje su zakonito proizvedena i prodaju se, pravila koja postavljaju zahtjeve za takva dobra, čak i ako se ta pravila primjenjuju na sve slične proizvode. Bilo koja druga mjera koja ometa pristup proizvodima koji potječu iz druge države članice tržištu države članice je isto obuhvaćena tim konceptom.
(vidi točke 34.-35., 37.)
2. Država članica koja, zbog razloga sigurnosti na cestama, zabranjuje mopede, motocikle, motorne tricikle i kvadracikle koji vuku prikolicu posebno napravljenu za njih koja je zakonito proizvedena i prodaje se u drugoj državi članici nije propustila ispuniti svoje obveze iz članka 28. EZ.
Takva zabrana svakako čini mjeru s istovrsnim učinkom količinskom ograničenju uvoza zabranjeno tim člankom do te mjere da je njezin učinak ometanje pristupa tržištu o kojem je riječ prikolicama posebno napravljenim za motocikle utoliko što ima znatan utjecaj na ponašanje potrošača i sprječava postojanje potražnje za takvim prikolicama na tržištu o kojem je riječ.

No, takvu mjeru treba ocijeniti kao opravdanu razlozima koji se odnose na zaštitu sigurnosti na cestama. Iako je činjenica da država članica koja izloži obvezatni zahtjev [mandatory requirement] kao opravdanje ometanja slobode kretanja dobara treba pokazati da su ta pravila prikladna i nužna da bi se postigao zakoniti cilj, taj teret dokazivanja ne može biti toliko opsežan da se traži od države članice da dokaže, pozitivno, da nijedna druga zamisliva mjera ne može postići isti cilj pod istim uvjetima.

Iako je moguće, u ovome predmetu, prosuditi da druge mjere, osim zabrane o kojoj je riječ, mogu jamčiti određenu razinu sigurnosti na cestama za prometovanje kombinacijom koja se satoji od motocikla i prikolice, ostaje činjenica da se državi članici ne može zaniijekati mogućnost da postigne cilj kakav je sigurnost na cestama time da donese opća i jednostavna pravila koja će biti lako razumljiva i primjenjiva vozačima i kojima je jednostavno upravljati i nadgledati ih od strane nadležnih vlasti.

(vidi točke 56.-58., 66.-67., 69.)

PRESUDA SUDA (Veliko vijeće)

10. veljače 2009. (*)

(Povreda prava Zajednice zbog neispunjenja obveza – Članak 28. EZ – Koncept „mjere koje imaju istovrsni učinak količinskim ograničenjima uvoza“ – Zabrana mopeda, motocikala, motornih tricikala i kvadracikala koji vuku prikolicu na teritoriju države članice – Sigurnost na cestama – Pristup tržištu – Prepreka - Proporcionalnost)

Predmet C-110/05,

Tužba prema članku 226. EZ zbog neispunjenja obveza, podnesen 4. ožujka 2005.,

Komisija Europske zajednice, predstavljaju je D. Recchai i F. Amato, sudjeluju kao zastupnici, registrirani u Luksemburgu, tužitelj,

v

Republika Italija, prestavlja je I. M. Braguglia, sudjeluje kao zastupnik, pomoćnik M. Fiorili, avvocato dello Stato, registrirani u Luksemburgu, tuženik,

SUD (Veliko vijeće)

u sastavu V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i T. Von Danwitz, predsjednici vijeća, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lohmus (izvijestitelj), A. Arabadjiev i C. Toader, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger, kasnije Y. Bot,

zapisničar: L. Hewlett, glavni administrator, kasnije M. Ferreira, glavni administrator,

s obzirom na propisani postupak,

nakon saslušanja mišljenja nezavisnog odvjetnika na zasjedanju 5. listopada 2006.,

prema nalogu od 7. ožujka 2007. za ponovno započinjanje usmenog postupka te za raspravu 22. svibnja 2007.,

s obzirom na pisana i usmena razmatranja koja su podnijeli:

- Komisija Europske zajednice, D. Recchia i F. Amato, sudjeluju kao zastupnici,
- Republika Italija, I. M. Braguglia, sudjeluje kao zastupnik, pomoćnik M. Fiorili, avvocato dello Stato,
- Republika Češka, T. Boček, sudjeluje kao zastupnik,
- Kraljevina Danska, J. Bering Liisberg, sudjeluje kao zastupnik,
- Federativna republika Njemačka, M. Lumma, sudjeluje kao zastupnik,
- Helenska republika, N. Dafniou, sudjeluje kao zastupnik,
- Republika Francuska, G. de Bergues i R. Loosli, sudjeluju kao zastupnici,
- Republika Cipar, K. Lykourgos i A. Pantazi-Lamprou, sudjeluju kao zastupnici,
- Kraljevina Nizozemska, H.G. Sevenster i C. ten Dam, sudjeluju kao zastupnici,
- Kraljevina Švedska, A. Kruse, sudjeluje kao zastupnik,

nakon saslušanja mišljenja nezavisnog odvjetnika na zasjedanju od 8. srpnja 2008., donosi sljedeću

Presudu

1. U svom zahtjevu Komisija Europske zajednice traži od Suda da ustanovi, da zadržavanjem pravila kojima se zabranjuje da mopedi, motocikli, tricikli i kvadracikli („motiveicoli“, dalje „motocikli“) vuku prikolicu, Republika Italija nije ispunila svoje obveze prema članku 28. EZ.

Pravni okvir

Pravo Zajednice

2. Direktiva Vijeća 92/61/EEZ od 30. lipnja 1992. koja se odnosi odobrenje vrste za motorna vozila s dva ili tri kotača (OJ 1992 L 225, str. 72.) je postavila usuglašene definicije i postupak za dobivanje odobrenja Zajednice o vrsti ili odobrenja sastavnog dijela za određene tipove vozila određene direktivom. Članak 1(1) i (2) propisuju:
„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sva motorna vozila s dva ili tri kotača, s paralelnim kotačima ili drugačije od toga, koja su namijenjena prometovanju na cesti, te na sastavne dijelove ili odvojene tehničke jedinice takvih vozila.

...

2. Vozila na koja se odnosi stavak 1. se dijele na:

- moped[e], to jest vozila s dva ili tri kotača koja su opremljena motorom čiji kapacitet cilindra ne prelazi 50^{cm³} ako se radi o tipu unutarnjeg sagorjevanja i čija maksimalna brzina ne prelazi 45 km/h,

- motocikle, to jest vozila s dva kotača sa ili bez paralelne prikolice, opremljena motorom čiji kapacitet cilindra prelazi 50^{cm³} ako se radi o tipu unutarnjeg sagorjevanja i/ili čija maksimalna brzina prelazi 45 km/h,
 - motorni tricikli, to jest vozila s tri simetrično postavljena kotača opremljena motorom čiji kapacitet cilindra prelazi 50^{cm³} ako se radi o tipu unutarnjeg sagorjevanja i/ili čija maksimalna brzina prelazi 45 km/h.“
3. Očito je iz članka 1(3) da se Direktiva 92/61 također primjenjuje na motorna vozila sa četiri kotača, tzv. kvadracikle, koji se smatraju mopedima ili motornim triciklima ovisno o njihovim tehničkim karakteristikama.
 4. Šesti dio Direktive Vijeća 93/93/EEZ od 29. listopada 1993. o masi i dimenzijama motornih vozila s dva ili tri kotača (OJ 1993 L 311, str. 76.), ima za cilj harmonizaciju imperativnih tehničkih zahtjeva kako bi omogućila da se postupak za odobrenje vrste ili odobrenje sastavnog dijela propisan u Direktivi 92/61 provodi, te propisuje kako slijedi:
 „Odredbe ove Direktive ne obvezuju one države članice koje brane da motorna vozila s dva ili tri kotača na njihovom teritoriju vuku prikolicu da izmijene svoja pravila.“
 5. Svrha Direktive 97/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1997. o određenim sastavnim dijelovima i svojstvima motornih vozila s dva ili tri kotača (OJ 1997 L 226, str. 1.) treba postići daljnju harmonizaciju određenih tehničkih zahtjeva takvih vozila, uključujući sustav kvačila i dodataka. Dvanaesti dio ove Direktive propisuje sljedeće:
 „S obzirom ... predmet zahtjeva ove Direktive ne treba biti obveza država članica koje ne dopuštaju da motorna vozila s dva ili tri kotača na njihovom teritoriju vuku prikolicu da izmijene svoja pravila.“
- Nacionalni propisi
6. U Italiji, članak 53. Zakonske uredbe br. 285. od 30. travnja 1992. (GURI, uobičajeni dodatak, br. 114. od 18. svibnja 1992., „Zakonik o auto-cestama“) definira motocikle kao motorna vozila s dva, tri ili četiri kotača. Samo vozila sa četiri kotača se zovu „motorni kvadracikli“.
 7. Prema članku 54. Zakonika o auto-cestama, automobili („autoveicoli“) su motorna vozila s barem četiri kotača, isključujući vozila definirana u članku 53. Zakonika.
 8. Prema članku 56. Zakonika o auto-cestama, samo automobili, trolejbusi (vozila s električnim motorom koja ne prometuju po tračnicama, a uzimaju energiju odozgo iz kontaktne linije) i auto traktori (motorna vozila s tri kotača namijenjena za vuču poluprikolica) mogu vući prikolice.

II – Prethodni postupak

9. Kao rezultat žalbe uložene od strane pojedinca koja se odnosi na Republiku Italiju i neformalni zahtjev Komisije, potonja, 3. travnja 2003., je poslala službeni obavijest državi članici u kojoj iznosi da je zabranom da motocikli vuku prikolice propustila ispuniti obveze prema članku 28. EZ.

10. U pismu od 13. lipnja 2003. Republika Italija se obvezala da će učiniti potrebne izmjene nacionalnih pravila i ukloniti prepreku uvozu na koju se odnosi navedena službena obavijest.
11. S obzirom da nije primila daljnje obavijesti o izmjenama, Komisija je, 19. prosinca 2003., poslala obrazloženo mišljenje Republici Italiji u kojem je poziva da podnese izvješće u roku od dva mjeseca od primitka te obavijesti.
12. Pošto nije primila odgovor na tu obavijest, Komisija je odlučila pokrenuti postupak.

Postupak pred Sudom

13. Odlukom od 11. srpnja 2006., Sud je dodijelio ovaj slučaj Trećem vijeću. S obzirom da se nijedna strana nije prijavila da podnese usmena razmatranja, Sud je odlučio presuditi bez održavanja rasprave. Nezavisni odvjetnik Léger je iznio svoje mišljenje 5. listopada 2006., nakon čega je završen usmeni postupak.
14. Prema članku 44. (4) Pravila postupka, Treće vijeće je, 9. studenog 2006., odlučilo vratiti predmet Sudu na odlučivanje kako bi mogao biti dodijeljen vijeću koje se sastoji od većeg broja sudaca.
15. Nalogom od 7. ožujka 2007., Sud je naredio ponovno započinjanje usmenog postupka i održavanje rasprave. Stranke u postupku i, prema drugom stavku članka 24. Statuta Suda, države članice osim Republike Italije su ovlaštene odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri i pod kojim uvjetima nacionalni propisi koji određuju ne svojstva, već uporabu dobara, i koja se bez razlike primjenjuju na domaća i uvozna dobra, treba ocijeniti kao mjere s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza u smislu članka 28. EZ.

Zahtjev

Podnesena razmatranja u vezi s pitanjem Suda

16. Stranke u postupku, kao i Republika Češka, Kraljevina Danska, Federativna republika Njemačka, Helenska republika, Republika Francuska, Republika Cipar, Kraljevina Nizozemska i Kraljevina Švedska su podnijele Sudu pisana ili usmena razmatranja u vezi s pitanjem.
17. Prema mišljenju Komisije, moguće je ustanoviti dvije kategorije pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda, prvo, ona pravila koja propisuju da je upotreba proizvoda podložna određenim uvjetima koji su specifični za proizvod ili koji ograničavaju tu upotrebu u prostoru i vremenu i, drugo, ona koja postavljaju apsolutne ili gotovo apsolutne zabrane upotrebe proizvoda.
18. Komisija predlaže da se na prvu kategoriju pravila primjene kriteriji navedeni u stavku 5. presude u predmetu 8/74 Dassonville [1974] ECR 837 i da se uzima u obzir svaki slučaj zasebno. Što se tiče druge kategorije pravila, kada propisuju apsolutnu zabranu upotrebe određenog proizvoda ili zabranu koja dopušta samo ograničenu ili iznimnu upotrebu, ona čine, po definiciji, mjere s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza u smislu članka 28. EZ. Komisija smatra da nije ni prikladno ni nužno proširiti kriterije navedene u stavicima 16. i 17. presude u spojenim predmetima

C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard [1993] ECR I-6097 na pravila o upotrebi proizvoda i time stvoriti dodatnu kategoriju mjera koje nisu u dosegu članka 28. EZ.

19. Republika Italija tvrdi da pravilo koje se odnosi na upotrebu jest u dosegu članka 28. EZ samo ako zabranjuje svaku upotrebu proizvodu ili njegovu jedinu moguću upotrebu, ako proizvod ima samo jednu. S druge strane, ako postoji diskrecijska odluka o mogućim načinima upotrebe proizvoda, situacija više ne spada u doseg članka 28. EZ.
20. Republika Češka tvrdi da nije prikladno činiti stroga razlikovanja između različitih kategorija mjera i primijeniti različite pravne kriterije ovisno o kategoriji kojoj pripadaju, jer uvođenje bilo kakve nove kategorije mjera neizbježno podrazumijeva teškoće u pogledu njezine definicije.
21. Kao i Komisija, ta država članica ističe da kriterije koje je uveo Keck i Mithouard, za načine prodaje proizvoda ne bi trebalo proširiti na pravila koja se tiču upotrebe proizvoda jer primjena tih kriterija ne prolazi bez problema u sudskoj praksi Suda i oni nisu stvarno bili nužni. Doista, odredbe koje uređuju načine prodaje su nacionalne vlasti mogle opravdavati čak i u nedostatku kriterija utvrđenih u toj odluci.
22. S druge strane, Kraljevina Danska, Federativna Republika Njemačka, Helenska Republika, Republika Francuska, Republika Cipar i Kraljevina Švedska smatraju da sudsku praksu koja počinje s Keck i Mithouardom treba analogno primjenjivati na nacionalne odredbe koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine upotrebe proizvoda. Zato predlažu da nacionalne odredbe ne spadaju u doseg članka 28. toliko dugo dok nisu povezane s proizvodom, primjenjuju se na sve gospodarske subjekte na koje se odnose, a koji posluju na nacionalnom teritoriju i utječu na jednak način, pravno i činjenično, na nacionalne proizvode i proizvode koji dolaze iz drugih država članica.
23. Nasuprot tome, iste države članice ističu da bi ukidanje tih kriterija bilo nužno ako bi bilo ustanovljeno da restriktivna nacionalna pravila jednostavno zabranjuju upotrebu određenog proizvoda ili dopuštaju samo ograničenu upotrebu, te mu time ograničavaju pristup tržištu.
24. Prema mišljenju Kraljevine Danske, bitno je primjetiti da nacionalna pravila koja ograničavaju slobodu djelovanja pojedinca ili poduzeća u odnosu na određeni proizvod nisu sva zabranjena. S obzirom na kriterij da nacionalno pravilo ne smije spriječiti pristup proizvoda tržištu, smatra da je teško odrediti u kojem se trenutku ograničenje upotrebe proizvoda može označiti kao toliko restriktivno da sprječava takav pristup. Smatra da je na nacionalnim sudovima da odluče do koje je mjere osoba koja preispituje takvo pravilo uspostavila pristup tržištu, a pritom bila sprječena njegovom primjenom.
25. Federativna Republika Njemačka smatra da pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda čine naličje onih koja se odnose na načine prodaje u smislu da se neke vrste upotrebe mogu označiti kao načini prodaje i obrnuto. Prema njenom gledištu, načela koja proizlaze iz Keck i Mithouard, trebaju se na isti način primjenjivati na pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda utoliko što ta pravila ne uključuju diskriminaciju, osiguravaju jednake mogućnosti u pogledu natjecanja između proizvoda proizvedenih u državi članici koja je propisala ta pravila i onih koji dolaze

iz druge države članice i da ne sprječava, potpuno ili gotovo u potpunosti, pristup tržištu spomenute države članice za te proizvode.

26. Helenska Republika smatra da upotreba proizvoda nije, sama po sebi, u mogućnosti sprječavati trgovinu unutar Zajednice. No, ako je upotreba bitan čimbenik za stavljanje proizvoda u opticaj, a što je potrebno odrediti u svakom pojedinom slučaju, ograničenje upotrebe bi spadalo u doseg članka 28. EZ.
27. Republika Francuska smatra da su nacionalna pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda i ona koja se odnose na načine prodaje tog proizvoda usporediva u pogledu svoje prirode i stupnja njihovog utjecaja na trgovinu unutar Zajednice utoliko što ta pravila dovode do učinka, u pravilu, samo nakon uvoza proizvoda i s obzirom na ponašanje potrošača. Zato je potrebno iste kriterije primijeniti na obje vrste odredaba.
28. Republika Cipar, iako dijeli mišljenje o rezervama koje su izrazile druge države članice, a koje se tiče predstavljanja novog, poglavito ekonomskog, kriterija, tvrdi da sudska praksa nakon Keck i Mithouard, nije proširena na mjere koje propisuju upotrebu proizvoda, a bilo koja mjera koja se odnosi na upotrebu bi mogla biti asimilirana kao zabrana koja je postavljena u Dassonville-u. Prema njenom mišljenju, analiza Suda se treba odnositi na pitanje da li je vjerojatno da će mjera o kojoj je riječ isključiti, u potpunosti ili djelomično, pristup dobrima na nacionalno tržište.
29. Kraljevina Švedska smatra da nacionalna mjera koja zabranjuje način upotrebe proizvoda spada u doseg članka 28. EZ ako je takva da sprječava, u praksi, pristup proizvoda na tržište.
30. Kraljevina Nizozemska tvrdi da je nacionalne mjere potrebno prvo ispitati s obzirom na pitanje da li su njihovi učinci na slobodu kretanja dobara premalo vjerojatni ili premalo izravni. Drugim riječima, potrebno je postaviti pitanje da li postoji uzročna veza između mjera i njihovog učinka na trgovinu unutar Zajednice. Mnoga pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda bi mogla proći taj prvi test, koji stvara filter i omogućava im da izbjegnu doseg članka 28. EZ.
31. S obzirom na širenje sudske prakse koji počinje s odlukom Keck i Mithouard, na pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda, Kraljevina Nizozemska izlaže argumente za i protiv takvog proširenja. Pozitivno je što bi takav pristup prije svega dopustio da pravila čija je svrha da zaštite interese neekonomске prirode ne spadaju u doseg članka 28. EZ. Drugo, takav bi pristup slijedio prijašnju sudsku praksu Suda i dopustio da nacionalni sudovi provode razumnu apstraktnu primjenu koja bi povećala pravnu sigurnost i promovirala dosljednost u sudskoj praksi. Konačno, spriječio bi zlouporabu iznimaka koje proizlaze iz Keck i Mithouard u slučaju pravila koja vode do zabrane upotrebe proizvoda ili je dopuštaju samo do ograničene mjere.
32. Što se tiče argumenata protiv proširenja spomenute sudske prakse na pravila koja se odnose na upotrebu proizvoda, smatra da je, prvo, teško definirati vrste upotrebe proizvoda jasno kao kategoriju. Također smatra da bi nova kategorija iznimaka mogla stvoriti konfuziju za nacionalne sudove jer se različiti kriteriji primjenjuju ovisno o kategoriji u koju spada određena odredba. Konačno, tvrdi da postoje iznimke među pravilima koja se odnose na upotrebu proizvoda, slučajevi u kojima mjera ispunjava kriterije za iznimku iako će uzrokovati ozbiljne posljedice za trgovinu između država članica.

Prethodna razmatranja

33. Potrebno je prisjetiti se da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, sva pravila o trgovini na snazi u državama članicama koja mogu ometati, izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, trgovinu unutar Zajednice treba smatrati mjerama s istovrsnim učinkom količinskim ograničenjima i da su, na temelju toga, zabranjene člankom 28. EZ (vidi, posebno, Dassonville, točka 5.).
34. Također je jasno vidljivo iz ustaljene sudske prakse da članak 28. EZ odražava obvezu poštivanja načela nediskriminacije i međusobnog priznanja proizvoda koji su zakonito proizvedeni i prodaju se u drugim državama članicama, kao i načelo osiguranja slobodnog pristupa proizvodima proizvedenima u Zajednici nacionalnim tržištima (vidi, za taj učinak, predmet 174/82 Sandoz [1983] ECR 2445, točka 26.; predmet 120/78 Rewe-Zentral („Cassis de Dijon“) [1979] ECR 649, točke 6., 14. i 15.; i Keck i Mithouard, točke 16. i 17.).
35. Stoga, kako nacionalni propisi nisu harmonizirani, prepreke slobodi kretanja dobara koje su posljedica primjene, na dobra koja dolaze iz druge države članice gdje su zakonito proizvedena i prodaju se, pravila koja postavljaju zahtjeve koje trebaju ispuniti takva dobra čine mjere s istovrsnim učinkom količinskim ograničenjima čak i ako se ta pravila primjenjuju na sve slične proizvode (vidi, za taj učinak, „Cassis de Dijon“, točke 6., 14. i 15.; predmet C-368/95 Familiapress [1997] ECR I-3689, točka 8.; i predmet C-322/01 Deutscher Apothekerverband [2003] ECR I-14887, točka 67.).
36. Nasuprot tome, primjena nacionalnih mjera koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje za proizvode iz drugih država članica nije takva da bi ometala, izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, trgovinu između država članica u smislu sudske prakse nakon Dassonville-a, pod uvjetom da se te odredbe primjenjuju na sve trgovce na koje se odnose, a koji posluju na nacionalnom teritoriju i da utječu na jednak način, pravno i činjenično, na trgovinu domaćim proizvodima i onima koji dolaze iz drugih država članica. Ako su ti uvjeti zadovoljeni, primjena tih pravila na prodaju proizvoda iz druge države članice, a koji zadovoljavaju zahtjeve koje je postavila ta država, nije po svojoj prirodi takva da spriječi njihov pristup tržištu ili ometa pristup u većoj mjeri nego što ometa pristup domaćim proizvodima (vidi Keck i Mithouard, točke 16. i 17.).
37. Kao posljedica toga, mjere koje propisuje država članica, predmet ili učinak kojih je da se odnose manje povoljno prema proizvodima koji dolaze iz drugih država članica treba smatrati mjerama s istovrsnim učinkom količinskim ograničenjima uvoza u smislu članka 28. EZ, kao što su mjere o kojima se govori u točki 35. ove presude. Bilo koja druga mjera koja ometa pristup tržištu države članice proizvodima koji dolaze iz drugih država članica je također u tom konceptu.

Neispunjenje obveza

38. Pritužbe Komisije koje se odnose na članak 56. Zakonika o auto-cestama treba razmatrati u svjetlu načela iz točaka 33. do 37. ove presude.

Argumenti stranaka

39. Kao podršku zahtjevu, Komisija tvrdi da je učinak zabrane iz članka 56. Zakonika o auto-cestama spriječiti upotrebu prikolica koje su zakonito proizvedene i prodaju se u državama članicama gdje nema takve zabrane i ometati njihov uvoz i prodaju u Italiji.
40. Stoga, ta zabrana čini, prema stajalištu Komisije, prepreku uvozu u smislu članka 28. EZ i može se smatrati kompatibilnom s Ugovorom o EZ samo ako je opravdana prema članku 30. EZ ili važnim razlogom koji se odnosi na javni interes. No, Republika Italija nije predložila opravdanje ili neki važan razlog koji se odnosi na javni interes tijekom prethodnog postupka. Suprotno tome, država članica je priznala postojanje zabrane i prepreke uvozu koja iz nje proizlazi te se obvezala ukloniti je.
41. Republika Italija ističe da se, u pogledu navodnih prepreka uvozu, kršenje prava zbog kojeg je se tuži odnosi na zabranu motocikala registriranih u Italiji koji vuku prikolicu, a ne na odbijanje da se registrira takvo vozilo ili prikolica koji su proizvedeni u drugoj državi članici, a namijenjeni prodaji u Italiji. Smatra da Komisija miješa pravne zahtjeve za prometovanje, u Italiji, vozilima čija vrsta je dopuštena u drugoj državi članici ili državi nečlanici, s prodajom istog vozila u Italiji.
42. Republika Italija također tvrdi da je zaključak Komisije zasnovan na pogrešnoj premisi. Članak 56. Zakonika o auto-cestama je sredstvo za ostvarivanje derogacijskih ovlasti koje su izričito dane državama članicama prema šestom dijelu Direktive 93/93. Dok ne postoji harmonizacija na razini Zajednice i tehničkih zahtjeva za odobrenje vrste prikolica i pravila koja se odnose na registraciju i njihov opticaj na cestama, međusobno priznanje takvih prikolica ostaje u diskreciji država članica.
43. U svom odgovoru, Komisija iznosi da odredbe u direktivi nisu obvezujuće i da nije ni svrha ni učinak šestog dijela Direktive 93/93 da proglasi kompatibilnima s pravom Zajednice nacionalne odredbe kao što je ona iz članka 56. Zakonika o auto-cestama. Ta odredba određuje doseg Direktive 93/93 isključujući pravila koja se odnose na prikolicu koje vuku vozila s dva kotača, bez da određuje je li ili nije, bilo koja zabrana koja može biti propisana, u skladu s odredbama Ugovora. Komisija također skreće pozornost na načelo prvenstva odredaba Ugovora pred odredbama sekundarnih izvora, koje je Sud nekoliko puta priznao.
44. Dodatno, Komisija smatra da nepostojanje harmoniziranih pravila ne opravdava kršenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom.
45. U svom odgovoru, Republika Italija iznosi da, zbog mogućnosti za upotrebu motocikala i prikolica, koji se mogu koristiti odvojeno, ti se proizvodi ne mogu ocijeniti kao predmet količinskog ograničenja uvoza u smislu članka 28. EZ.
46. Dalje, zabrana o kojoj je riječ se odnosi samo na proizvod kao takav, bez obzira na mjesto proizvodnje i državljanstvo proizvođača, te zato ne čini sredstvo za zaštitu talijanskih proizvoda ili pravila koja diskriminiraju proizvode proizvedene u drugim državama članicama. U Italiji, nijedan motocikl ne može dobiti dozvolu za vrstu da bi vukao prikolicu i nijedna prikolica ne smije biti vučena motociklom. S obzirom da je posljedica zabrane upotrebe takvih vozila i prikolica zajedno da talijanska poduzeća više nemaju interesa proizvoditi motocikle opremljene za vuču prikolica ili prikolice

koje su namijenjene samo da bi ih vukla takva vozila, učinak je zabrane da su proizvodi s takvim svojstvima isključeni iz talijanskog tržišta.

47. Republika Italija se poziva na Konvenciju o cestovnom prometu, koja je zaključena u Beču 8. studenog 1968., te koja propisuje, u točki 3(a) Annex I da, „ugovorne strane mogu odbiti dopustiti pristup na svoj teritorij u međunarodnom prometu sljedećim kombinacijama vozila ako su te kombinacije zabranjene njihovim domaćim zakonima: ... motocikli s prikolicama.“ No, jasno iznosi da se nije koristila tim ovlaštenjem i da motocikli koji su registrirani u drugoj državi članici mogu vući prikolicu na talijanskom teritoriju jer se smatra da su dio međunarodnog prometa u smislu spomenute Konvencije.
48. Republika Italija se također osvrće na dvanaesti dio Direktive 97/24, koji ima u biti isti sadržaj kao šesti dio Direktive 93/93. Ističe da rezerva koja je dopuštena državama članicama u tom dijelu odgovara činjenici da, iz razloga što postoje geografski različite vrste nacionalnih teritorija, tehničke karakteristike vozila jesu važne sa stajališta sigurnosti na cestama. Prema gledištu država članica, u nedostatku pravila za odobrenje vrste dva proizvoda da se upotrebljavaju zajedno (vozilo koje vuče i prikolica), ne postoje sigurnosni zahtjevi nužni za cestovni promet.

Zaključak Suda

49. Kako bi se ocijenilo je li tužba Komisije osnovana, potrebno je istaknuti da, iako se članak 56. Zakonika o auto-cestama odnosi na zabranu zajedničku upotrebe motocikla i prikolice u Italiji, nacionalnu odredbu je potrebno promotriti prvenstveno stajališta da bi mogla predstavljati ograničenje slobode kretanja prikolice. Iako nije sporno da je lako moguće koristiti motocikle bez prikolice, ostaje činjenica da je potonja od male koristi bez vozila koje je može vući.
50. Zajedničko je stajalište da se članak 56. Zakonika o auto-cestama primjenjuje bez obzira na porijeklo prikolice.
51. Komisija nije točno odredila odnosi li se njezina tužba samo na prikolice koje su posebno izrađene za motocikle ili i na druge tipove prikolice. Te dvije vrste prikolice je zato potrebno razlikovati kada se ocjenjuje navodni propust ispunjenja obveze.
52. S obzirom, prvo, na prikolice koje nisu posebno izrađene za motocikle, nego namijenjene da ih vuku automobili ili druge vrste vozila, potrebno je primjetiti da Komisija nije ustanovila da zabrana iz članka 56. Zakonika o auto-cestama ometa pristup tržištu za tu vrstu prikolice.
53. Tužbu komisije treba stoga odbiti u pogledu u kojem se odnosi na prikolice koje nisu posebno izrađene da ih vuku motocikli i zakonito su proizvedene i prodaju se u državama članicama osim Italije.
54. Drugo, propuštanje ispunjenja obveza koje navodi Komisija, u pogledu prikolice koje su posebno izrađene da ih vuku motocikli i zakonito su proizvedene i prodaju se u državama članicama koje nisu Italija, je potrebno ispitati.
55. U odgovoru na pisano pitanje Suda, Komisija je tvrdila da su, bez da se Republika Italija usprotivila, u slučaju prikolice posebno izrađenih za motocikle, mogućnosti njihove upotrebe osim u kombinaciji s motociklima jako ograničene. Smatra da, iako

nije nezamislivo da bi ih mogla, pod određenim uvjetima, vući druga vozila, posebno, automobili, takva upotreba je neprikladna i ostaje barem neznačajna, ako ne i hipotetska.

56. Potrebno je primjetiti u tom pogledu da zabrana upotrebe proizvoda na teritoriju države članice ima značajan utjecaj na ponašanje potrošača, što rezultira time da utječu na pristup tog proizvoda na tržište te države članice.
57. Potrošači, znajući da im nije dopušteno upotrebljavati svoje motocikle s prikolicom posebno izrađenom za njih, gotovo da nemaju interes za kupnjom takve prikolice (vidi, prema analogiji, predmet C-265/06 Komisija v Portugal [2008] ECR I-0000, točka 33., odnosi se na stavljanje obloge u boji na prozore motornih vozila). Prema tome, članak 56. Zakonika o auto-cestama sprječava da potražnja za takvim prikolicama postoji na tržištu o kojem je riječ te tako ometa njihov uvoz.
58. Slijedi da je zabrana propisana člankom 56. Zakonika o auto-cestama, u mjeri u kojoj je njen učinak ometanje pristupa na talijansko tržište prikolicama koje su posebno izrađene za motocikle i zakonito proizvedene, te se prodaju u državama članicama osim Italije, čini mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 28. EZ, osim ako može biti objektivno opravdana.
59. Takva zabrana može biti opravdana jednim od temelja javnog interesa iz članka 30. EZ ili kako bi ispunila obvezne zahtjeve (vidi, posebno predmet C-420/01 Komisija v Italija [2003] ECR I-6445, dio 29., i predmet C-270/02 Komisija v Italija [2004] ECR I-1559, točka 21.). Kako god, nacionalna mjera mora biti prikladna za osiguranje ostvarenja željenog cilja, a da pritom ne ide preko nužne granice kako bi se postigao taj cilj (predmet C-54/05 Komisija v Finska [2007] ECR I-2473, točka 38., i predmet C-297/05 Komisija v Nizozemska [2007] ECR I-7467, točka 75.).
60. U ovom predmetu, opravdanje koje je ponudila Republika Italija se odnosi na potrebu za osiguravanjem sigurnosti na cestama, koja, prema sudskoj praksi, čini važan razlog koji se odnosi na javni interes i moguće je da opravda ometanje slobode kretanja dobara (vidi, posebno, predmet C-55/93 Van Schaik [1994] ECR I-4837, točka 19.; predmet C-314/98 Snellers [2000] ECR I-8633, točka 55.; Komisija v Finska, točka 40., Komisija v Nizozemska, točka 77., Komisija v Portugal, točka 38.; i C-170/07 Komisija v Poljska [2008] ECR I-0000, točka 49.).
61. S obzirom da na razini Zajednice ne postoji puna harmonizacija pravila, na državama članicama je da odluče u kojoj mjeri žele osigurati sigurnost na cestama na svom teritoriju, uzimajući u obzir zahtjeve slobode kretanja dobara unutar Europske zajednice (vidi, u tom smislu, predmet 50/83 Komisija v Italija [1984] ECR 1633, točka 12., i, prema analogiji, predmet C-131/93 Komisija v Njemačka [1994] ECR I-3303, točka 16.).
62. Prema utvrđenoj sudskoj praksi, na nadležnim je nacionalnim vlastima da pokažu da njihova pravila ispunjavaju kriterije navedene u točki 59. ove presude (vidi, u tom smislu, Komisija v Nizozemska, točka 76., Komisija v Portugal, točka 39., i predmet C-286/07 Komisija v Luksemburg [2008] ECR I-0000, točka 37.).
63. S obzirom na, prvo, je li zabrana iz članka 56. Zakonika o auto-cestama prikladna, Republika Italija smatra da je propisala mjeru jer nije bilo pravila o odobrenju vrste, bilo na razini Zajednice ili na nacionalnoj razini, koja bi osigurala da upotreba

motocikla s prikolicom nije opasna. U odsutnosti takve zabrane, prometovanje kombinacijom koja se sastoji od motocikla i neodobrene prikolice može biti opasno za vozača vozila i druga vozila na cesti, jer su pod utjecajem stabilnost kombinacije i mogućnost kočenja.

64. S obzirom na to, treba zaključiti da je zabrana o kojoj je riječ prikladna za ostvarenje cilja sigurnosti na cestama.
65. S obzirom na, drugo, da li je navedena zabrana nužna, potrebno je uzeti u obzir da, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenoj u točki 61. ove presude, na području sigurnosti na cestama država članica može odrediti stupanj zaštite koji želi primjenjivati u pogledu te sigurnosti i način na koji će taj stupanj zaštite postići. Pošto stupanj zaštite može varirati u državama članicama, državama članicama treba ostaviti slobodu procjene i, posljedično, činjenica da jedna država članica nameće manje stroga pravila nego druga država članica ne znači da su pravila potonje neproporcionalna (vidi, prema analogiji, predmet C-262/02 Komisija v Francuska [2004] ECR I-6569, točka 37., i predmet C-141/07 Komisija v Njemačka [2008] ECR I-0000, točka 51.).
66. U ovom predmetu, Republika Italija smatra, bez da o tom pitanju Komisija tvrdi suprotno, da je optjecaj kombinacije sastavljene od motocikla i prikolice opasnost za sigurnost na cestama. Iako je točno da je na državi članici koja se poziva na obvezatni zahtjev kao opravdanje za ometanje slobode kretanja dobara da pokaže da su njezina pravila prikladna i nužna za postizanje legitimnog cilja, taj teret dokazivanja ne može biti tako opsežan da se od države članice zahtijeva da dokaže, pozitivno, da nema drugih zamislivih mjera koje bi mogle omogućiti postizanje tog cilja pod istim uvjetima (vidi, prema analogiji, predmet C-157/94 Komisija v Nizozemska [1997] ECR I-5699, točka 58.).
67. Iako je moguće, u ovom slučaju, prosuđivati da mjere osim zabrane propisane člankom 56. Zakonika o auto-cestama mogu jamčiti određenu razinu sigurnosti na cestama za prometovanje kombinacijom koja se sastoji od motocikla i prikolice, kao one koje su spomenute u točki 170. mišljenja nezavisnog odvjetnika, i dalje je činjenica da se državama članicama ne može oduzeti mogućnost da pokušavaju postići cilj kao što je sigurnost na cestama donošenjem općih i jednostavnih propisa koji će biti lako razumljivi i primjenjivi vozačima i kojima će biti lako upravljati i nadgledati ih od strane nadležnih vlasti.
68. Dalje, potrebno je primjetiti da ni zahtjevi Međunarodne konvencije o cestovnom prometu ni oni iz Direktive 93/93 i 97/24, na koje se pozivala Republika Italija, ne dopuštaju pretpostavku da bi sigurnost na cestama mogla biti osigurana na istoj razini kao što je predviđeno od strane Republike Italije djelomičnom zabranom cirkulacije takve kombinacije ili ovlaštenjem cestovnog prometa koje se izdaje ako su ispunjeni određeni uvjeti.
69. U tim okolnostima, treba zaključiti da zabranu motocikala koji vuku prikolice posebno izrađene za njih i zakonito proizvedene i prodaju se u državama članicama osim Italije treba smatrati opravdanom zbog razloga koji se odnose na zaštitu sigurnosti na cestama.
70. Zahtjev Komisije stoga treba odbiti.

Troškovi [izostavljeno]

Na temelju tih razloga Sud (Veliko vijeće):

- 1. Odbija tužbeni zahtjev;**
- 2. Naređuje Komisiji Europske zajednice da plati troškove.**