

**Sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokott
v zadevi Mickelsson*
in
Sodba velikega senata Sodišča
v zadevi Komisija proti Italiji****

**Prost pretok blaga in nacionalna pravila o omejitvi
načinov uporabe blaga*****

1. Uvod

Člen 34 Pogodbe o delovanju EU (prejšnji člen 28 PES; v nadaljevanju: PDEU) prepoveduje količinske omejitve in vse ukrepe z enakim učinkom letem na uvoz blaga znotraj EU. Medtem ko se količinskih omejitev države članice v praksi niso posluževale, so za omejevanje pretoka blaga pogosto uporabljale ukrepe z enakim učinkom. Slednje je Sodišče (pred Lizbonsko pogodbo Sodišče ES) zelo široko razlagalo, začevši z zadevo *Dassonville*,¹ v kateri je pojasnilo, da je treba za ukrepe z enakim učinkom šteti:

»vsa pravila o trgovanju držav članic, ki utegnejo posredno ali neposredno, dejansko ali potencialno ovirati promet blaga znotraj Skupnosti.«²

Zelo široka razlaga prepovedi iz člena 34 PDEU je v praksi povzročila številne težave, ne zgolj za Sodišče, ki je postalo zelo obremenjeno s številnimi zadevami, ki so jih pred nacionalnimi sodišči sprožali trgovci (vse pogosteje zoper nacionalna pravila, ki niso imela zaznavnih učinkov na meddržavno trgovino – npr. prepoved nedeljskega dela trgovin), ampak zlasti za države članice, katerih regulativna avtonomija na tržnem področju se je s tem zelo zmanjšala. Posledično je leta 1993 Sodišče v znameniti zadevi *Keck in*

* Sprotne opombe so izpuščene.

** Zadeva C-110/05, Komisija proti Italiji, sodba z dne 10.02.2009, še neobjavljena v ZOdl.

*** Komentar pripravila dr. Janja Hojnik, docentka, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: janja.hojnik@uni-mb.si

¹ Zadeva 8/74, Procureur de Roi proti Dassonville, ZOdl. 1974, str. 837.

² Ibidem, točka 5: »Toute réglementation commerciale des états membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives.«

*Mithouard*³ odločilo, da omeji domet Dassonville formule, tako da (pogojno) iz njenega obsega izključi pravila glede načinov prodaje blaga, tudi če imajo določen vpliv na celoten obseg prodaje:

»v nasprotju z dosedanja sodno prakso uporaba nacionalnih določil, ki omejujejo ali prepovedujejo določene načine prodaje za proizvode iz drugih držav članic, ne omejuje trgovine med državami članicami neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno v smislu sodbe Dassonville (...) pod pogojem, da se ta določila uporabljajo za vse zadevne trgovce na nacionalnem ozemlju in da na enak način, pravno in dejansko, zadevajo prodajo domačih proizvodov in proizvodov iz drugih držav članic.«⁴

Sodišče je poudarilo, da ob postavljenih pogojih pravila glede načinov prodaje blaga »po sami naravi ne preprečujejo njegovega dostopa na trg ali ovirajo dostopa bolj, kot ovirajo dostop domačih proizvodov. Ta pravila zato niso zajeta s členom (28) PES.«⁵

V tej zadevi je Sodišče torej postavilo ločnico med tistimi nacionalnimi pravili, ki zadevajo blago (t. j. določajo, kakšno je blago), ki so ukrepi z enakim učinkom in so načeloma prepovedani, razen če jih države članice uspejo opravičiti z legitimnimi razlogi (npr. varstvo zdravja, potrošnikov, okolja itd.), ter vsemi drugimi pravili, ki pomenijo načine prodaje in niso ukrepi z enakim učinkom ter so kot taki izvzeti iz člena 34 PDEU in Dassonville formule ter jih ni potrebno opravičiti, da bi bili dovoljeni.

Nedavno pa se je pred Sodiščem izoblikovala nova kategorija omejitev, in sicer omejitve uporabe blaga. Gre za nacionalna pravila, ki dovoljujejo prodajo blaga, a v določenem obsegu omejujejo njegovo uporabo. Zahteve glede uporabe običajno določajo posebne pogoje, pod katerimi je predmet dopustno ali nedopustno uporabljati. Takšne zahteve običajno vključujejo omejitve glede namena ali načina uporabe, okoliščine, čas uporabe, obseg ali vrsto uporabe.⁶

Čeprav so številne takšne zahteve glede uporabe blaga zunaj člena 34 PDEU, nekatere med njimi predstavljajo ukrepe z enakim učinkom. Tak primer izhaja

³ Združeni zadevi C-267 in 268/91, Keck in Mithouard, ZOdl. 1993, str. I-6097.

⁴ Ibidem, točka 16.

⁵ Ibidem, točka 17.

⁶ Commission Staff Working Document, Free Movement of Goods, Guide to the Application of Treaty provisions governing Free Movement of Goods (Articles 28–30 EC), 2. izdaja, 2009, str. 17–18.

iz zadeve *Komisija proti Portugalski*,⁷ kjer je Sodišče v skladu s predlogi generalne pravobranilke Trstenjak ugotovilo, da je Portugalska kršila člen 34 PDEU s tem, ko je prepovedala pritrjevanje barvnih folij na stekla motornih vozil. Čeprav sama prodaja barvnih folij ni bila prepovedana, je Sodišče ugotovilo, da potencialne zainteresirane osebe, trgovci ali posamezniki, vedoč, da je njihovo pritrjevanje na vetrobransko steklo in na stekla ob sedežih potnikov motornih vozil prepovedano, dejansko ne bodo zainteresirane za nakup takšnih folij.⁸

Vprašanje statusa omejitev uporabe blaga je stopilo v ospredje leta 2005 v povezavi z dvema zadevama: *Komisija proti Italiji*⁹ in *Mickelsson in Ross*.¹⁰ V zadevi *Komisija proti Italiji* je Komisija Sodišču predlagala, da ugotovi, da je Italija kršila člen 34 PDEU (takrat člen 28 PES) s tem, ko je absolutno prepovedala, da bi mopedi na italijanskem ozemlju vlekli priklopnike. Zadeva *Mickelsson in Ross* pa se je nanašala na vprašanje v predhodnem odločanju glede tega, ali člen 34 PDEU prepoveduje švedska pravila o uporabi osebnih plovil. V skladu z njimi je prepovedana uporaba osebnih plovil na vseh vodah, razen na vodah splošne plovbe in tistih, kjer je plovbo z osebnimi plovili izrecno dovolila okrožna uprava. Obema je skupno omejevanje uporabe določenega blaga, ki ima nedvomno pomembne posledice tudi za prodajo omenjenega blaga – prikolic (morda tudi mopedov) in osebnih plovil.

V omenjenih dveh zadevah so bili izdani sklepni predlogi kar treh generalnih pravobranilcev, ki so Sodišču ponudili tri možne pristope za reševanje tovrstnih nacionalnih omejitev. Najprej je generalni pravobranilec Léger izdal sklepne predloge v zadevi *Komisija proti Italiji*, v katerih je pritrdil argumentom Komisije ter brez pomislekov zaključil, da zadevna prepoved, da bi mopedi vlekli priklopnike, omejuje prost pretok blaga, zlasti priklopnikov, in kot takšna predstavlja ukrep z enakim učinkom. Sicer drži, da italijanske določbe ne prepovedujejo samega uvoza prikolic ter njihovega trženja v Italiji, vseeno pa se njihov učinek kaže v omejevanju njihove uporabe na celotnem italijanskem ozemlju.¹¹ Pri tem je sicer menil, da lahko ta ukrep prispeva k varnosti v cestnem prometu, vendar splošna in absolutna prepoved ni ukrep, ki bi bil sorazmeren s tem ciljem.¹²

⁷ Zadeva C-265/06, *Komisija proti Portugalski*, ZOdl. 2008, str. I-2245.

⁸ *Ibidem*, točka 33.

⁹ Zadeva C-110/05, *Komisija proti Italiji*, sodba z dne 10. 02. 2009, še neobjavljena v ZOdl.

¹⁰ Zadeva C-142/05, *Åklagaren proti Percy Mickelsson in Joakim Roos*, sodba z dne 04.06.2009, še neobjavljena v ZOdl.

¹¹ Zadeva C-110/05, sklepni predlogi, točka 38-40.

¹² Zadeva C-110/05, sklepni predlogi, točke 41, 51 in 61.

Dva meseca kasneje je, v drugi od zgoraj omenjenih zadev, sklepne predloge izdala (takrat prva) generalna pravobranilka Kokott.¹³ Zadevo si je pridržala, da bi dobila možnost Sodišču (in širši strokovni javnosti) predstaviti alternativni pristop k vprašanju omejitev uporabe blaga.

2. Sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokott v zadevi Mickelsson

»B – Razlaga členov 28 ES in 30 ES

1. Člen 28 ES – Ukrep z enakim učinkom

38. Člen 28 ES med državami članicami prepoveduje količinske omejitve pri uvozu in vse ukrepe z enakim učinkom.

39. Po mnenju Komisije gre pri omejitvah uporabe, kot jih vsebuje švedska uredba, za ukrepe z enakim učinkom.

a) Formula Dassonville

40. Po opredelitvi, ki jo je Sodišče razvilo v zadevi Dassonville, velja za ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev vsak ukrep, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviral trgovino znotraj Skupnosti.

41. Po trditvah toženih strank v postopku v glavni stvari, ki jih je švedska vlada izpodbijala, je omejitev uporabe osebnih plovil, uvedena z novo švedsko uredbo, vodila k zmanjšanju prodaje osebnih plovil za več kot 90 odstotkov. V skladu s tem naj bi švedska uredba posredno in dejansko ovirala trgovino med državami članicami. V vsakem primeru pa bi po formuli Dassonville za opredelitev kot ukrep z enakim učinkom zadostovalo tudi potencialno oviranje. Vsekakor ni nerazumljivo, da predpisi države članice, s katerimi se omeji število voda, na katerih je dovoljena uporaba osebnih plovil, vplivajo na interes kupcev za ta izdelek in tako vodijo k zmanjšanju prodaje in s tem tudi k zmanjšanju prodaje izdelkov iz drugih držav članic. Taka zakonodaja države članice zato vsaj potencialno ovira trgovino med državami članicami. V skladu s tem bi švedska uredba pomenila ukrep z enakim učinkom.

b) Prenos meril Keck na načine uporabe

42. Posledica obsega formule Dassonville je, da je treba nazadnje vsa pravila države članice, s katerimi se omeji uporaba izdelka, opredeliti kot ukrep z enakim učinkom in utemeljiti.

¹³ Zadeva C-142/05, sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokott z dne 14. 12. 2006.

43. Zato se zastavlja vprašanje, ki ga je Sodišče – četudi v drugi zvezi – načelo tudi v sodbi v zadevi Keck, in sicer, ali se vsak ukrep, ki potencialno vpliva na obseg prodaje izdelkov iz drugih držav članic, šteje za ukrep z enakim učinkom.

44. Da se to vprašanje glede načinov uporabe, to je glede predpisov držav članic, ki urejajo način in mesto uporabe izdelkov, posebno nujno zastavlja, postane očitno ob obravnavanju nekaterih primerov.

45. Tako bi na primer tudi prepoved vožnje s terenskimi vozili zunaj prometnic v gozdu ali omejitve hitrosti na avtocestah pomenile ukrep z enakim učinkom. Kajti tudi pri teh omejitvah uporabe bi bilo mogoče argumentirati, da morda odvrta osebe od nakupa terenskega vozila ali izredno hitrega avtomobila, ker teh ne bi mogle uporabljati po svojih željah, in bi tako omejitev uporabe pomenila potencialno oviro za trgovino znotraj Skupnosti.

46. Za omejitev področja uporabe člena 28 ES pri uporabi formule Dassonville je Sodišče poskušalo iz področja uporabe člena 28 ES izvzeti tiste ukrepe držav članic, katerih vplivi na trgovino so preveč negotovi in preveč posredni. Argument proti tem merilom pa je, da jih je težko konkretizirati in s tem ne prispevajo k pravni varnosti.

47. Namesto tega predlagam načelno izvzetje načinov uporabe iz področja uporabe člena 28 ES, podobno kot načine prodaje, če je predpostavka, ki jo je postavilo Sodišče v zadevi Keck in Mithouard, izpolnjena.

48. V sodbi Keck in Mithouard je Sodišče ugotovilo, da se gospodarski udeleženci vedno pogosteje sklicujejo na člen 28 ES, da izpodbijajo vse predpise, ki vplivajo na omejitev njihove poslovne svobode, četudi niso usmerjeni na izdelke iz drugih držav članic. V okviru načinov uporabe pa lahko pride celo do tega, da se posamezniki sklicujejo na člen 28 ES, da izpodbijajo predpise držav članic, ki vplivajo na njih zgolj kot omejitev njihove splošne svobode ravnanja.

49. Za načine prodaje je Sodišče v sodbi Keck in Mithouard odločilo, da uporaba ustreznih nacionalnih določb za izdelke iz drugih držav članic ni primerna za neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviranje trgovine med državami članicami v smislu sodbe Dassonville, če te določbe veljajo za vse zadevne gospodarske udeležence, ki dejavnosti izvajajo na nacionalnem ozemlju, in če prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic zadevajo pravno in dejansko na enak način. V „izjemo Keck“ ne sodijo tako imenovani predpisi v zvezi z izdelki, ki se nanašajo na značilnosti izdelkov. Sodba Keck in Mithouard je temeljila na prepovedi prodaje blaga pod nakupno ceno. Neposredno po tej sodbi je Sodišče na primer prepoved prodaje ob nedeljah in prepoved, da drugi kot posebej odobreni trgovci na drobno prodajajo tobak, uvrstilo med določbe o načinu prodaje.

50. Posledica te sodne prakse je, da predpisi države članice, ki izpolnjujejo merilo načina prodaje, ne sodijo v področje uporabe člena 28 ES, tako da so dopustni v smislu prava Skupnosti, ne da bi jih morala država članica utemeljiti.

51. Glede na to daje obravnavani primer povod za vprašanje, ali se načini uporabe ne izvzamejo po analogiji s sodbo Sodišča v zadevi Keck iz področja uporabe člena 28 ES.

52. Če namreč obravnavamo značilnosti načinov uporabe in načinov prodaje, postane jasno, da so glede vrste in intenzivnosti učinkov primerljivi s pretokom blaga.

53. Načini prodaje pridejo načeloma v poštev šele po uvozu izdelka. Poleg tega posredno prek potrošnika vplivajo na prodajo izdelka: na primer, s tem da ta ob določenih dneh izdelka ne more kupiti ali pa je oglaševanje izdelka predmet omejitev. Tudi načini uporabe najprej posredno prek nakupovalnih navad potrošnika vplivajo na prodajo izdelka.

54. Namen nacionalnih predpisov, ki urejajo načine prodaje, običajno ni ureditev pretoka blaga med državami članicami. Tudi pri načinih uporabe ni namen nacionalnega zakonodajalca ureditev trgovine med državami članicami.

55. Glede na to se zdi dosledno, da se sodna praksa Sodišča v zadevi Keck razširi na načine uporabe in s tem izvzame iz področja uporabe člena 28.

56. Zato nacionalna določba, ki omejuje ali prepoveduje določene načine uporabe, ne sodi v prepoved člena 28 ES, če ni povezana z izdelkom, če velja za vse prizadete gospodarske udeležence, ki dejavnosti opravljajo na nacionalnem ozemlju, in če prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic zadeva pravno in dejansko na enak način.

[...]

3. Vmesni predlog

87. Povzeto zato velja:

Nacionalni pravni predpisi, ki določajo načine uporabe izdelkov, ne pomenijo ukrepa z enakim učinkom v smislu člena 28 ES, če veljajo za vse prizadete gospodarske udeležence, ki dejavnost izvajajo na nacionalnem ozemlju, in če učinkujejo na prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic pravno in dejansko na enak način in niso povezani z izdelkom. Vendar so prepovedi uporabe ali nacionalni pravni predpisi, ki dopuščajo samo marginalno uporabo izdelka, če (kvazi) preprečujejo dostop do trga za izdelek, ukrepi z enakim učinkom, ki so v skladu s členom 28 ES prepovedani, če niso utemeljeni v skladu s členom 30 ES ali z nujno zahtevo.

Ureditev države članice, ki tudi za take vode določa prepoved uporabe osebnih plovil, za katere pokrajinske vlade še niso sprejele odločitve, ali je za varstvo okolja tam potrebna prepoved uporabe, je nesorazmerna in zato neutemeljena, če ne vsebuje primerne roka, do katerega morajo pokrajinske vlade sprejeti zadevne odločitve.«

Bistvo predloga Kokottove Sodišču je torej, da naj bodo pravila o uporabi blaga povsem izvzeta iz obsega člena 34 PDEU, tako kot to velja za načine prodaje. Da bi se temu izognili, je Kokottova predlagala, da nacionalne določbe, ki omejujejo ali prepoveduje določene načine uporabe, ne sodijo v prepoved iz člena 34 PDEU, če niso povezane z izdelkom, in če sta izpolnjena dva pogoja nediskriminatornosti iz točke 56. Pri uporabi tega alternativnega pristopa je v praksi torej najprej treba presoditi, ali gre dejansko za način uporabe blaga ali morebiti za določanje njegovih značilnosti – v slednjem primeru se namreč še naprej uporablja člen 34 PDEU. Švedski predpis ni določal tehničnih standardov plovil, temveč je omejeval njihovo uporabo zgolj na določene vode, zato po predlogu Kokottove *a priori* ni bil zajet s členom 34 PDEU.¹⁴

Da bi to dokončno držalo, je treba preizkusiti, ali nacionalni predpis izpolnjuje pogoja iz zadeve *Keck* – tj. da pravno in dejansko ne diskriminira uvoza. Pri presoji teh pogojev bi moralo nacionalno sodišče po mnenju Kokottove uporabiti *test dostopa na trg* – če nacionalno pravilo omejuje dostop uvoženega blaga na trg, krši člen 34 PDEU. Pri tem je poudarila, da lahko dostop na trg omejujejo ne le pravila, ki v celoti prepovedujejo uporabo določenega blaga (ta pravila preprečujejo uporabo), temveč tudi pravila, ki dopuščajo zgolj njegovo marginalno uporabo. Glede na navedeno Kokottova razlikuje med tremi kategorijami pravil o načinih uporabe blaga:¹⁵

- pravila, ki določajo načine uporabe blaga;
- pravila, ki prepovedujejo uporabo; ter
- pravila, ki dovoljujejo zgolj marginalno uporabo blaga.

Zgolj prva kategorija pravil bi po njenem mnenju morala biti izvzeta iz člena 34 PDEU, druga in tretja pa bi zaradi omejevanja dostopa na trg predstavljali ukrepe z enakim učinkom.

Poleg tega je Kokottova poudarila, da dejstvo, ali Švedska sama proizvaja osebna vodna plovila ali ne, ni relevantno – to dejstvo se namreč lahko ob vsakem trenutku spremeni.¹⁶ Ta navedba je v skladu z uveljavljeno sodno prakso; kar je inovativnega pri tem, je njen poudarek, da je v takšnem primeru vendarle treba presoditi, ali morda Švedska ščiti podobne ali konkurenčne proizvode.¹⁷ Gre za koncepta, ki si ju je Kokottova izposodila iz člena 110 PDEU (prejšnji člen 90 PES), ki prepoveduje davčno diskriminacijo oz. zaščito podobnih oz. konkurenčnih proizvodov. Naloga presoje, ali

¹⁴ Ibidem, točka 57.

¹⁵ Ibidem, točke 65-67.

¹⁶ Ibidem, točka 61.

¹⁷ Sklepni predlogi v zadevi C-142/05, točka 18.

nacionalni predpis daje zaščito podobnim ali konkurenčnim domačim proizvodom, je na nacionalnem sodišču in v kolikor bi slednje takšno zaščito dognalo, nacionalni predpis ne izpolnjuje pogojev iz zadeve *Keck*, ampak je zaobsežen s členom 34 PDEU, tako da ga mora zadevna država članica upravičiti (npr. z razlogi varovanja okolja).

Alternativni pristop Kokottove je v praksi zelo odmeval, zlasti pa na samem Sodišču, zaradi česar je predsednik Sodišča odredil izdajo drugih sklepnih predlogov v zadevi *Komisija proti Italiji*. Ta naloga je pripadla generalnemu pravobranilcu Botu, ki je 8. julija 2008 Sodišču predlagal odstop od pravila iz zadeve *Keck* na splošno in njegovo nadomestitev s testom dostopa na trg.¹⁸ V kolikor bi Sodišče tak predlog sprejelo, bi področje pretoka blaga uskladilo z ostalimi svoboščinami notranjega trga.

Sodišče je pri odločitvi v zadevah *Komisija proti Italiji* in *Mickelsson* torej imelo tri možnosti: lahko bi sledilo predlogu generalnega pravobranilca Légerja ter v obeh zadevah odločilo po tradicionalnem pristopu, upoštevajoč Dasonville formulo; lahko bi sledilo predlogu generalne pravobranilke Kokott in državam članicam povrnilo več pristojnosti pri določanju načinov uporabe blaga; ali pa bi sledilo predlogu generalnega pravobranilca Bota in s prevzemom testa dostopa na trg sodno prakso na področju prostega pretoka blaga uskladilo s sodno prakso na področju ostalih svoboščin.

3. Sodba velikega senata Sodišča v zadevi Komisija proti Italiji

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 Dasonville, 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).

¹⁸ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Bota v zadevi C-110/05.

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.
(...)

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 zavrnilo 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, še neobjavljena v ZOdl., 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, še neobjavljena v ZOdl., 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, še neobjavljena v ZOdl., 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, še neobjavljena v ZOdl., 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 dosego 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 zavrnilo.«

Smiselno enaka je tudi sodba drugega senata Sodišča v zadevi *Mickelsson*, izdana nekaj mesecev kasneje. Sodišče se je v obeh obravnavanih zadevah torej odločilo ostati zvesto tradicionalnemu pristopu in odločilo, da tako italijanske določbe, ki mopedom prepovedujejo vleko prikolic na njenem ozemlju, kot tudi švedska pravila, ki omejujejo uporabo osebnih vodnih plovil zgolj na določene vode, predstavljajo ukrepe z enakim učinkom količinskim

omejitvam, kar je v nasprotju s členom 34 PDEU.¹⁹ Sodišče je tako sledilo predlogu generalnega pravobranilca Légerja ter z uporabo Dassonville formule ostalo zvesto svoji dosedanji sodni praksi. Ključnega pomena tako še naprej ostaja vprašanje, ali imajo nacionalna pravila o uporabi blaga (dejanski ali potencialni, neposredni ali posredni) učinek na meddržavno trgovino, pristojnost za presojo tega vprašanja pa ostaja Sodišču.

4. Zaključek

Sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokott so nedvomno zanimivi, zlasti za pravno teorijo. V primeru, da bi Sodišče njenim predlogom sledilo, bi to v strokovni javnosti povzročilo takšno razburjenje, kot smo mu bili priča ob izidu sodbe v zadevi *Keck*.²⁰ Prepustitev urejanja načinov uporabe blaga v pristojnost držav članic bi pomenila nov korak k decentralizaciji odločanja v EU in bi kot takšna okrepila suverenost držav na tržnem področju. Posledično bi jo države članice gotovo sprejele z odobravanjem.

Kljub temu pa bi takšen ukrep prinesel številne težave pri uporabi prava EU, zlasti za nacionalna sodišča. Najbolj očitno težavo, kateri smo bili priča tudi ob izidu sodbe v zadevi *Keck*, predstavlja sama definicija pojma »način uporabe«; nič manj sporen ni tudi izraz »marginalna uporaba« blaga. Da bi se izognilo težavam, ki so sledile sodbi v zadevi *Keck*, in povečalo pravno varnost, bi morale Sodišče, v kolikor bi sledilo predlogu generalne pravobranilke Kokott, podati jasno definicijo omenjenih pojmov. V nasprotnem primeru bi obstajala nevarnost, da bi nacionalni sodniki med načine uporabe uvrščali tudi pravila, ki uporabo določenega blaga pogojujejo s posegom v to blago oz. njegovo uskladitvijo z omenjenimi pravili, kar bi dejansko pomenilo, da bi bila pravila o samih značilnostih blaga izvzeta iz člena 34 PDEU. Z vidika nemotenega delovanja notranjega trga, pravne varnosti subjektov na njem ter enotne razlage prava EU bi bila takšna situacija povsem nesprejemljiva. Tudi smiselnost različnih kategorij pravil glede načinov uporabe blaga je vprašljiva, saj se v praksi zelo težko uporabljajo.²¹

Sklenemo lahko, da bi z vidika nacionalnih sodišč še ena izjema od člena 34 PDEU nedvomno povzročila številne nejasnosti. Sodna praksa Sodišča bi morala biti čim bolj jasna in razumljiva, saj je to edini način za zagotovitev

¹⁹ Zadeva C-110/05, Komisija proti Italiji, ZOdl. 2009, točka 58 ter zadeva C-142/05, Mickelsson in Roos, točka 28.

²⁰ Todori T., Povrnitev pristojnosti državam članicam na področju nacionalnih pravil o uporabi blaga?, neobjavljeno, 2009, str. 9.

²¹ Oliver P., Enchelmaier S., Free Movement of Goods: Recent Developments in the Case Law, *Common Market Law Review*, 44/2007, str. 649, na str. 674–683.

čim enotnejše uporabe prava EU v državah članicah. To pa je v sedanji situaciji zelo težko, upoštevajoč še zmeraj prisotne težave, ki jih pravilo iz zadeve *Keck* predstavlja za načine prodaje blaga, zaradi katerih vrsta generalnih pravobranilcev Sodišče poziva k odstopu od tega pravila in približanju praksi na področju ostalih svoboščin.