FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK

fremsat den 13. december 2007 [1]

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF samt artikel 11 og 13 i aftalen af 2. maj 1992 om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [2] (herefter »EØS-aftalen«), idet den har vedtaget nationale bestemmelser, som forbyder fastsættelse af farvet film på person- eller varebilers ruder.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT 1994 L 1, s. 3.

II — De relevante retsregler

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. Primær fællesskabsret

2. Artikel 28 EF forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.

3. I henhold til artikel 30 EF er forbud eller restriktioner vedrørende indførsel mellem medlemsstaterne, som er begrundet bl.a. i hensynet til den offentlige sikkerhed og beskyttelse af menneskers liv og sundhed, tilladt, såfremt de hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

2. Direktiv 2001/92/EF og 92/22/EØF

4. Direktiv 2001/92/EF [3] (herefter »direktiv 2001/92«) har til formål at tilpasse Rådets direktiv 92/22/EØF om sikkerhedsruder og materiale til ruder på motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil og Rådets direktiv 70/156/EØF om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil til den tekniske udvikling.

5. Direktiv 92/22/EØF [4] (herefter »direktiv 92/22«) har selv til formål at indføre en typegodkendelsesprocedure for sikkerhedsruder og materialer til forruder og andre ruder samt glasadskillelser på motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil med henblik på en standardisering.

6. Direktiv 92/22, som ændret ved direktiv 2001/92, finder anvendelse på ruder, der er bestemt til at beskytte mod sollys (tonede ruder), men ikke på farvet film, som fastsættes på person- eller varebiler efter disses ibrugtagning.

7. I tredje betragtning til og i bilag II B til direktiv 2001/92 henvises til de bestemmelser vedrørende generelle og særlige specifikationer, prøvning og tekniske forskrifter, som er anført i regulativ nr. 43 fra De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa [5] (herefter »regulativ nr. 43«) i den seneste affattelse, der er tiltrådt af Det Europæiske Fællesskab, og hvoraf det fremgår, at sikkerhedsglas skal have en normal lystransmission på mindst 70%, mens lystransmissionen for forruder ikke må være mindre end 75% [6].

8. Der er derimod ikke fastsat nogen minimumsværdi for lystransmissionen for de

3 — Kommissionens direktiv 2001/92/EF af 30.10.2001 om tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 92/22/EØF om sikkerhedsruder og materiale til ruder på motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil og Rådets direktiv 70/156/EØF om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT L 291, s. 24).

4 — Rådets direktiv 92/22/EØF af 31.3.1992 om sikkerhedsruder og materiale til ruder på motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT L 129, s. 11).

5 — Siden slutningen af 1950'erne har man på internationalt plan harmoniseret de tekniske forskrifter for motorkøretøjer for at fjerne hindringer for handelen med motorkøretøjer og udstyr til gavn for forbrugerne. Grundlaget er en overenskomst, som blev indgået den 20.3.1958 inden for rammerne af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (ECE) og ændret med virkning pr. 16.10.1995. Denne overenskomst (»Revision 2 af overenskomsten om indførelse af ensartede tekniske forskrifter for hjulkøretøjer samt udstyr og dele, som kan monteres og/eller benyttes på hjulkøretøjer, samt vilkårene for gensidig anerkendelse af godkendelser, der er meddelt på grundlag af sådanne forskrifter«) er på nuværende tidspunkt ratificeret af 47 parter, herunder Det Europæiske Fællesskab (jf. B. Sündermann, »Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht«, *Straßenverkehrsrecht — Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen*, 2006, s. 49 og 50). På grundlag af denne overenskomst vedtoges regulativ nr. 43, som fastsætter ensartede forskrifter for godkendelse af materialer til sikkerhedsglas og montering heraf i køretøjer. I henhold til bestemmelserne vedrørende regulativets anvendelsesområde gælder dette for materialer til sikkerhedsglas, som skal monteres som forruder eller andre ruder eller som adskillelse i motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil, samt for monteringen heraf; det finder ikke anvendelse på glas til lygter, lyssignalanordninger og instrumentbrætter samt særlig skudsikkert glas. Dette regulativ gælder heller ikke for dobbeltruder.

6 — Regulativ nr. 43, ensartede forskrifter for godkendelse af materialer til sikkerhedsglas og montering heraf i køretøjer, bilag 21, punkt 4 »Særlige forskrifter for køretøjer af klasse M og N« (jf. punkt 4.1.1, 4.2.1.1 og 4.2.2.1).

bageste ruder. Dette betyder, at et køretøjs bageste ruder, herunder bagruden, må være tonede eller forsynet med farvet film med meget svag lystransmission, såfremt det har to udvendige bakspejle.

B — *Nationale bestemmelser*

9. Direktiv 2001/92 gennemføres i portugisisk ret ved Decreto-Lei (lovdekret) nr. 40/2003 af 11. marts 2003 [7] (herefter »DL 40/2003«).

10. Artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 har følgende ordlyd: »Fastsættelse af farvet film på person- eller varebilers ruder er forbudt med undtagelse af forskriftsmæssige klæbemærker og mørk, ikke-reflekterende film på bærefladerne.«

7 — Decreto-Lei nr. 40/2003, *Diário da República* — I Série-A, nr. 59 af 11.3.2003.

11. Artikel 5 i DL 40/2003 foreskriver, at Direcção-Geral de Viação (vejtrafikdirektoratet) fra denne bestemmelses ikrafttræden skal nægte at udstede EF-typegodkendelse eller national typegodkendelse til de køretøjsmodeller, der ikke opfylder kravene i DL 40/2003 med hensyn til sikkerhedsglas.

III — Den administrative procedure

12. Den 1. april 2004 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til den portugisiske regering, hvori den kom til det resultat, at Den Portugisiske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, EØS-aftalens artikel 11 og 13 samt artikel 8 i direktiv 98/34/EF (herefter »direktiv 98/34«) [8], idet den ved at vedtage artikel 2 i DL 40/2003 havde forbudt fastsættelse af farvet film på person- eller varebilers ruder uden forinden at have sendt udkastet til denne nationale forskrift til Kommissionen.

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 204, s. 37).

13. Den portugisiske regering svarede ved skrivelse af 28. juni 2004, at det nævnte forbud var en foranstaltning til beskyttelse af den indre sikkerhed, navnlig den offentlige orden og færdselssikkerheden, som var tilladt i henhold til artikel 30 EF.

14. Ved skrivelse af 22. december 2004 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for den portugisiske regering, hvori den gav udtryk for den opfattelse, at Den Portugisiske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF samt EØS-aftalens artikel 11 og 13, da forbuddet i artikel 2 i DL 40/2003 hindrer handelen med farvet film, der fremstilles og markedsføres lovligt i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen. Desuden påtalte Kommissionen på ny, at meddelelsespligten i artikel 8 i direktiv 98/34 var blevet tilsidesat.

15. Kommissionen opfordrede endvidere den portugisiske regering til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra meddelelsen heraf.

16. Derpå meddelte den portugisiske regering ved skrivelse af 22. juli 2005, at den havde til hensigt at ophæve artikel 2 i DL 40/2003. Endvidere bebudede den, at der ville blive udarbejdet et udkast til en teknisk standard, som formentlig ville være færdiggjort senest to måneder efter udgangen af sommerferien og være klar til at kunne meddeles Kommissionen i henhold til direktiv 98/34.

17. Efter at udkastet til en bekendtgørelse om fastlæggelse af tekniske forskrifter om fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder [9] var blevet sendt til Kommissionen den 21. december 2005, besluttede denne at frafalde klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 8 i direktiv 98/34.

18. Derimod har Kommissionen i sin stævning opretholdt klagepunktet med hensyn til, at forbuddet i artikel 2 i DL 40/2003 mod fastsættelse af farvet film på person- eller varebilers ruder er uforeneligt med artikel 28 EF og EØS-aftalens artikel 11, da Den Portugisiske Republik, for så vidt det var Kommissionen bekendt, ikke havde ophævet den omtvistede nationale forskrift.

9 — Udkast til en bekendtgørelse om fastlæggelse af tekniske forskrifter om fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande

19. Kommissionen har i sin stævning, som indgik til Domstolens Justitskontor den 16. juni 2006, nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF samt EØS-aftalens artikel 11 og 13, idet den ved artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 af 11. marts 2003 har forbudt fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder, og dette forbud hindrer markedsføring i Portugal af farvet film, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen.

2) Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Den portugisiske regering har i sit svarskrift, som blev indgivet den 11. september 2006, nedlagt følgende påstande:

1) Det søgsmål, hvorved det søges fastslået, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF samt EØS-aftalens artikel 11 og 13, idet den ved artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 af 11. marts 2003 har forbudt fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder, og dette forbud hindrer markedsføring i Portugal af farvet film, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen, afvises på grund af manglende genstand, da Den Portugisiske Republik har besluttet generelt at tillade fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Efter at Kommissionens replik var indgivet den 21. november 2006 og den portugisiske regerings duplik den 5. februar 2007, var den skriftlige forhandling afsluttet.

22. Inden for rammerne af forberedende foranstaltninger har Domstolen stillet to spørgsmål til parterne, som har besvaret disse.

23. Under den mundtlige forhandling den 7. november 2007 redegjorde repræsentanter for Kommissionen og den portugisiske regering nærmere for deres synspunkter.

V — Parternes væsentligste argumenter

24. *Kommissionen* er af den opfattelse, at den omtvistede portugisiske bestemmelse, som forbyder fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er i strid med artikel 28 EF og EØS-aftalens artikel 11, da dette forbud hindrer markedsføring i Portugal af farvet film, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen. Det kan nemlig forventes, at potentielt interesserede, forhandlere eller private, heller ikke vil købe denne film med kendskab til, at de ikke må fastsætte den på motorkøretøjers ruder.

25. Den har erkendt, at det tilkommer medlemsstaterne, når der ikke foreligger harmoniseringsbestemmelser på fællesskabsplan, at bestemme, i hvilket omfang de ønsker at sikre færdselssikkerheden på deres område. De har imidlertid pligt til at bevise, at deres bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige under hensyntagen til det mål, der forfølges, såfremt de direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne.

26. Kommissionen er af den opfattelse, at Den Portugisiske Republik har undladt at stille relevante oplysninger — f.eks. undersøgelser, rapporter eller statistikker — til rådighed, hvoraf det i givet fald kunne sluttes, at begrænsninger af de frie varebevægelser som de omtvistede er begrundet i de hensyn, der er nævnt i artikel 30 EF og EØS-aftalens artikel 11, eller i tvingende almene hensyn, og at anvendelsen af farvet film, uanset dens farve og egenskaber, navnlig hvad angår lystransmissionen, udgør en fare for den offentlige orden og/eller færdselssikkerheden.

27. Den *portugisiske regering* har ikke bestridt de faktiske omstændigheder, der er anført i stævningen. Derimod har den anfægtet Kommissionens vurdering af visse faktiske omstændigheder. Den finder det omtvistede forbud begrundet, da medlemsstaterne i henhold til artikel 30 EF har beføjelse til at vedtage de nødvendige bestemmelser for at sikre den indre sikkerhed og orden samt færdselssikkerheden.

28. Formålet med forbuddet i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 er at sikre, at personer og varer inde i motorkøretøjerne kan observeres og identificeres. Med henblik herpå var det nødvendigt at forbyde en ændring af de optiske egenskaber ved ruderne i personbiler og i det areal, der er beregnet til personer i varebiler.

29. Den portugisiske regering betragter det omtvistede forbud som en foranstaltning til opretholdelse af den indre sikkerhed. Den har anført, at en klar visuel identificering af de passagerer og varer, der transporteres i et køretøj, er væsentlig for forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet samt for færdselssikkerheden, da den gør det lettere at kontrollere, at køretøjets sæder og sikkerhedsselerne anvendes forskriftsmæssigt. Der findes ingen mindre indgribende foranstaltninger, der kan sikre virkeliggørelsen af målene med den indre sikkerhed og færdselssikkerheden.

VI — Retlig vurdering

A — *Indledende bemærkninger*

30. Det fremgår af betragtningerne til direktiv 92/22, at vedtagelsen af disse fællesskabsbestemmelser hører blandt de foranstaltninger, der blev truffet for ved anvendelse af en metode med fuldstændig harmonisering gradvis at gennemføre Det Europæiske Fællesskabs indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992. Målet med dette lovgivningsinitiativ var gennem indførelse af en harmoniseret typegodkendelsesprocedure og den dermed forbundne harmonisering af de nationale forskrifter for sikkerhedsruder at fjerne eksisterende forskelle, som kunne skabe handelshindringer.

31. Ved at påføre hvert enkelt sikkerhedsrude, der er i overensstemmelse med den godkendte type, et EØF-typegodkendelsesmærke (eller »EF-typegodkendelsesmærket« i henhold til den terminologi, der indføres ved direktiv 2001/92) skulle al yderligere teknisk kontrol i de øvrige medlemsstater overflødiggøres. Foruden målet om at oprette det indre marked skulle der dermed imidlertid også tages hensyn til kravene til færdselssikkerheden i betragtning af de mange forskellige risici, der er forbundet med anvendelsen af disse ruder.

32. I henhold til artikel 5 i DL 40/2003 skal det portugisiske vejtrafikdirektorat nægte at udstede EF-typegodkendelse for de køretøjsmodeller, der ikke overholder bestemmelserne i DL 40/2003 med hensyn til sikkerhedsglas. Det er ubestridt, at dette omfatter tilsidesættelser af forbuddet i artikel 2, stk. 1,

i DL 40/2003 mod fastsættelse af farvet film på person- eller varebilers ruder.

33. På baggrund af, at udstedelsen af EF-typegodkendelsen skal ske i henhold til bestemmelserne i direktiv 92/22, kunne det i første omgang være nærliggende at anvende denne fællesskabsbestemmelse som kriterium for et eventuelt traktatbrud i den foreliggende sag. Herimod taler imidlertid, at dette direktiv, som fastslået indledningsvis, ganske vist finder anvendelse på tonede ruder, men ikke på farvet film. De nationale foranstaltninger, der omfatter dette område, er således ikke harmoniseret på fællesskabsplan. Selv om der ikke findes fælles eller harmoniserede regler, skal medlemsstaterne imidlertid respektere de grundlæggende friheder, som er fastsat i traktaten, heriblandt de frie varebevægelser som et af de grundlæggende principper [10].

34. I mangel af en harmonisering på dette område omfatter den materielretlige ramme, som er grundlaget for Domstolens vurdering af foreneligheden af de omtvistede portugisiske bestemmelser med fællesskabsretten, således EF-traktatens og EØS-aftalens primærretlige bestemmelser vedrørende de frie varebevægelser [11].

35. For så vidt angår den processuelle fordeling af påberåbelsespligten og bevisbyrden skal det påpeges, at det under en traktatbrudssag i henhold til artikel 226 EF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Derimod påhviler det den sagsøgte medlemsstat konkret og detaljeret at gendrive de forelagte forhold og de heraf følgende virkninger [12].

10 — I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), EF skal Det Europæiske Fællesskabs virke bl.a. indebære oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer mellem medlemsstaterne. Endvidere bestemmer artikel 14, stk. 2, EF: »Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer […] i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat.« Disse bestemmelser er navnlig indeholdt i artikel 28 ff. EF. Jf. i denne retning dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 24 ff. Formålet med EØS-aftalen er i henhold til dennes artikel 1, stk. 1, »at fremme vedvarende og afbalanceret styrkelse af de handelsmæssige og økonomiske forbindelser mellem de kontraherende parter på lige konkurrencevilkår og under overholdelse af samme regler med henblik på at oprette et ensartet europæisk økonomisk samarbejdsområde«. I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), medfører associeringen med henblik på at virkeliggøre disse mål bl.a. frie varebevægelser. Dette område reguleres i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8 ff. Jf. i denne retning EFTA-Domstolens dom af 16.12.1994, sag E-1/94, Restamark, 1994-1995 EFTA Court Report, s. 14, præmis 46 ff.

11 — Dette følger modsætningsvis af Domstolens praksis, hvorefter en national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på fællesskabsplan, skal bedømmes på grundlag af bestemmelserne i den retsakt, der gennemfører denne harmonisering, og ikke på grundlag af den primære fællesskabsret. Jf. dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 9, af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 32, af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 64, og af 14.12.2004, sag C-309/02, Radlberger Getränke og Spitz, Sml. I, s. 11763, præmis 53. I denne retning tillige L. Dubois, C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4. oplag, Paris, 2006, punkt 430, s. 275, hvorefter en harmoniseringsbestemmelse begrænser medlemsstaternes beføjelser i henhold til artikel 30 EF. Mens en fuldstændig harmonisering forbyder dem at begrænse de frie varebevægelser, indebærer en delvis harmonisering, at de får en vis handlefrihed inden for de grænser, der følger af de harmoniserede bestemmelser.

12 — Dom af 22.9.1988, sag 272/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4875, præmis 21.

B — *Begrænsning af de frie varebevægelser*

36. De frie varebevægelser sikres navnlig gennem forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne i Det Europæiske Fællesskab i henhold til artikel 28 EF. Det normative indhold af EØS-aftalens artikel 11 er identisk med denne fællesskabsretlige bestemmelse [13].

37. Ifølge Domstolens faste praksis omfatter forbuddet i artikel 28 EF mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet [14]. Dette indebærer, at selv om en foranstaltning ikke har til formål at regulere vareudvekslingen mellem medlemsstaterne, er det afgørende således, hvilken aktuel eller potentiel virkning den har for samhandelen i Fællesskabet [15].

38. På baggrund af en vurdering af alle faktiske omstændigheder, der er fremført for Domstolen, kan der i denne henseende ikke herske tvivl om, at det omtvistede forbud i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 er en foranstaltning med tilsvarende virkning i overensstemmelse med denne definition. Et sådant forbud kan nemlig, selv om det finder anvendelse uden forskel og således ikke indebærer nogen forskelsbehandling, tendentielt sigte mod og med hensyn til sin virkning hindre eller endog umuliggøre handelen i Portugal med farvet film, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen.

39. Den portugisiske regering har erkendt, at et sådant forbud har den virkning, at handelen med den pågældende farvede film i Portugal vanskeliggøres eller gøres mere ugunstig end i tiden inden DL 40/2003's ikrafttræden. Den har således ikke bestridt, at denne bestemmelse indebærer en begrænsning.

13 — Jf. EFTA-Domstolens dom af 16.12.1994, sag E-1/94, Restamark, 1994-1995 EFTA Court Report, s. 14, præmis 46, og af 27.6.1997, sag E-6/96, Tore Willemsen, 1997 EFTA Court Report, s. 3, præmis 43, hvorefter EØS-aftalens artikel 11 er indholdsmæssigt identisk med artikel 28 EF. Jf. tillige Domstolens dom af 8.11.2007, sag C-143/06, Ludwigs-Apotheke, Sml. I, s. 9623, præmis 43, hvorefter »reglerne om hindringer for de frie varebevægelser i denne aftales artikel 11 og 13 i det væsentlige er identiske med reglerne i artikel 28 EF og 30 EF«.

14 — Jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 11, af 16.11.2000, sag C-217/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 10251, præmis 16, af 19.6.2003, sag C-420/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6445, præmis 25, af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 39, af 2.12.2004, sag C-41/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11375, præmis 39, af 10.1.2006, sag C-147/04, De Groot en Slot Allium og Bejo Zaden, Sml. I, s. 245, præmis 71, af 26.10.2006, sag C-65/05, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 10341, præmis 27, af 15.3.2007, sag C-54/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 2473, præmis 30, og af 20.9.2007, sag C-297/05, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 7467, præmis 53.

15 — Jf. punkt 39 i generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse af 8.2.2007, sag C-254/05, Kommissionen mod Belgien, dom af 7.6.2007, Sml. I, s. 4269.

40. Et så omfattende forbud som det, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003, kan faktisk allerede afholde potentielle købere fra at erhverve og ikke kun fra at anvende sådan farvet film. Som Kommissionen med rette har anført, kan det nemlig ved en realistisk betragtning forventes, at potentielle interesserede, herunder forhandlere eller private brugere, ikke ønsker at købe denne film med kendskab til, at de ikke må fastsætte den på motorkøretøjers ruder [16].

41. Dette gælder så meget desto mere som det efter en vurdering af parternes argumenter kan konstateres, at det ikke er muligt at anvende den pågældende film til andre formål, f.eks. til store glasflader i boliger, vinterhaver eller væksthuse. Ifølge Kommissionens oplysninger adskiller denne film sig både med hensyn til materialesammensætning og produktionsmetode fra den form for beskyttelsesfilm, der normalt anvendes i boliger eller generelt i bygninger. Begge slags film har endvidere andre tekniske egenskaber hvad angår form, farve og lystransmission, hvilket indebærer, at de på ingen måde kan anses for substituerbare. Denne konstatering modbevises ikke af den portugisiske regerings argument om, at det påhviler producenten at fastsætte det konkrete anvendelsesformål. Netop ved fastsættelsen af den forventede anvendelse vil producenten nemlig normalt tage hensyn til væsentlige aspekter som æstetik, vejrforhold samt særegenheder i overfladestrukturen og derfor være nødt til at udforme og producere produktet på en sådan måde, at det har de ønskede egenskaber. Det omtvistede forbud kan derfor resultere i, at alle afsætningsmuligheder lukkes for producenter og forhandlere.

42. Den portugisiske regerings påstand om, at der på grundlag af den portugisiske stats efterfølgende afkald på dette forbud ikke længere foreligger nogen lovmæssig begrænsning, som kan hindre handelen med sådan farvet film i Portugal, må forkastes. Det er ganske vist korrekt, at Den Portugisiske Republik i begyndelsen var rede til at imødekomme Kommissionens krav i den begrundede udtalelse om at ophæve forbuddet, da den besluttede at omdanne udkastet til en bekendtgørelse om fastlæggelse af tekniske forskrifter om fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder [17], som

16 — Jf. punkt 20 i Kommissionens stævning.

17 — Udkast til en bekendtgørelse om fastlæggelse af tekniske forskrifter om fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

tillod udstedelse af typegodkendelse til sådan farvet film, til et udkast til et lovdekret [18]. Ifølge den portugisiske regerings oplysninger skulle ændringen af den retlige form nemlig sikre, at denne retsakt får rang af lov inden for den portugisiske retsorden, hvorved forbuddet i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 blev ophævet på en åbenlys og formel måde. Som den imidlertid selv medgiver, er dette forehavende udsat indtil videre, så længe Kommissionen ikke har afgivet nogen udtalelse om den omformulerede tekst i den omtvistede lovbestemmelse.

43. Det bemærkes i denne henseende, at ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, således at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen [19]. Dermed er det imidlertid ikke udelukket, at en fundamental ændring af de relevante nationale bestemmelser mellem udløbet af den frist, der er fastsat til at efterkomme den begrundede udtalelse, og anlæggelse af traktatbrudssagen, under visse omstændigheder kan gøre den dom, Domstolen skal afsige, overflødig, således at det kan være hensigtsmæssigt, at Kommissionen i stedet for at anlægge sag fremsætter en ny begrundet udtalelse, hvori de klagepunkter, den har til hensigt at fastholde under de ændrede omstændigheder, angives [20]. I den foreliggende sag er det imidlertid klart, at der ikke senere er sket en sådan fundamental ændring af retsstillingen, da Den Portugisiske Republik ikke, som det oprindeligt var givet tilsagn om, har ophævet forbuddet i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003, gennem vedtagelse af lovdekretet, men derimod har opretholdt det [21].

44. I betragtning af Den Portugisiske Republiks tøvende holdning med hensyn til den

18 — Det fremgår af betragtningerne til udkastet til en bekendtgørelse (bilag VI til stævningen), som Portugals Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union fremsendte til Europa-Kommissionen ved skrivelse af 21.12.2005, at Den Portugisiske Republik efter Kommissionens opfattelse har indført begrænsninger for de frie varebevægelser, som er i strid med EF-traktaten. Endvidere fremgår det, at Den Portugisiske Republik er rede til at imødekomme Kommissionens krav ved at vedtage tekniske minimumsregler vedrørende fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder, idet der tages hensyn til såvel færdselssikkerhedskravene som de frie varebevægelser. Udkastets artikel 8, stk. 1, foreskriver, at der udstedes national typegodkendelse til film, som opfylder bestemmelserne i denne lovgivning. I henhold til artikel 8, stk. 1, anerkendes de godkendelser, der er udstedt i andre medlemsstater, som ligeværdige. Artikel 9 foreskriver, at typegodkendelsen skal anbringes tydeligt på den pågældende film.

19 — Dom af 7.6.2007, Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 39, af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885, præmis 27, af 6.3.2003, sag C-211/02, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2429, præmis 6 og 28, af 7.3.2002, sag C-29/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2503, præmis 11, af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 26, af 21.6.2001, sag C-119/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4795, præmis 14, af 30.11.2000, sag C-384/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 10633, præmis 16, af 3.7.1997, sag C-60/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3827, præmis 15, af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405, præmis 20, og af 12.12.1996, sag C-302/95, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6765, præmis 13.

20 — Dom af 9.12.2004, sag C-177/03, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 11671, præmis 21, og af 1.2.2005, sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 935, præmis 27-32.

21 — Det gør ingen forskel, at den portugisiske regering, som anført under den mundtlige forhandling, den 31.10.2007 vedtog et lovforslag om ophævelse af artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003. Denne lov vil ifølge den portugisiske regerings oplysninger først træde i kraft på dagen for dens offentliggørelse i Portugals officielle tidende.

bebudede ophævelse af det omtvistede forbud og den portugisiske regerings til dels modstridende udtalelser vedrørende lovgivningsproceduren er jeg af den opfattelse, at den aktuelle retsstilling i Portugal ikke lever op til kravene om retssikkerhed og klarhed.

EF-typegodkendelsen, hvis reglerne ikke opfyldes. Derudover er der fastsat politi- eller ordensmæssige sanktioner i tilfælde af tilsidesættelser af forbuddet mod anvendelse af farvet film [24]. Artikel 2, stk. 2, i DL 40/2003 foreskriver i denne henseende en bøde på 30-150 EUR, idet handlinger, der begås uagtsomt, i henhold til stk. 3 ligeledes er strafbare.

C — Begrundelse

45. Ifølge fast retspraksis skal medlemsstaterne for at sikre, at direktiverne anvendes fuldt ud, ikke blot bringe deres lovgivning i overensstemmelse med fællesskabsretten, men derudover skabe en så klar, præcis og gennemskuelig retstilstand, at den enkelte i fuldt omfang kan kende sine rettigheder og påberåbe sig disse ved de nationale domstole [22]. Som jeg allerede har anført i mit forslag til afgørelse i sag C-319/06, Kommissionen mod Luxembourg [23], må dette princip navnlig gælde, når nationale regler pålægger individer forpligtelser og truer med sanktioner, hvis de ikke opfyldes. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at det portugisiske vejtrafikdirektorat i henhold til artikel 5 i DL 40/2003 skal nægte at udstede

46. Det skal imidlertid undersøges, om denne lovgivning trods sin restriktive indvirkning på samhandelen i Fællesskabet kan begrundes i et af de hensyn, som er opregnet i artikel 30 EF, eller i et af de tvingende almene hensyn, der er fastslået i Domstolens praksis, og i givet fald, om en sådan restriktion er egnet til at virkeliggøre det formål, der forfølges, og

22 — Jf. i denne retning med hensyn til direktiver dom af 28.2.1991, sag C-360/87, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 791, præmis 12, og af 15.6.1995, sag C-220/94, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 1589, præmis 10. Jf. endvidere dom af 18.1.2001, sag C-162/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 541, præmis 22-25, af 6.3.2003, sag C-478/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2351, præmis 20, og af 14.10.2004, sag C-275/03, Kommissionen mod Portugal, præmis 33.

23 — Jf. punkt 75 i mit forslag til afgørelse af 13.9.2007 i den verserende sag Kommissionen mod Luxembourg (sag C-319/06).

24 — Som M. Lanord Farinelli, »La norme technique: une source du droit légitime«, *Revue française de droit administratif*, 2005, nr. 4. s. 740 ff., korrekt har anført, tager en teknisk standard sigte på at styre menneskers adfærd, dog uden at kunne gennemtvinge denne adfærd. Sidstnævnte er kun muligt, hvis den bliver retligt bindende gennem inkorporering i en retsregel, og denne retsregel foreskriver sanktioner i tilfælde af tilsidesættelse. Disse sanktioner kan være af forvaltnings-, civil- og endog strafferetlig art.

ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes [25].

47. I den foreliggende sag har den portugisiske regering gjort gældende, at det omhandlede forbud i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 er begrundet i hensynet til den indre sikkerhed og færdselssikkerheden. Forbuddet er nemlig blevet indført med henblik på at sikre, at det er muligt at se ind i køretøjet udefra. Formålet med dette forbud var derfor ikke gennem sikring af rudernes lystransmission at give føreren et klart udsyn, men derimod at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en direkte kontrol af, om færdselsreglerne overholdes, ved blot at observere motorkøretøjer og passagerer. Den har anført, at en klar visuel identificering af de passagerer og varer, der transporteres i et køretøj, er væsentlig for forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet samt for færdselssikkerheden, da den gør det lettere at kontrollere, at køretøjets sæder og sikkerhedsselerne anvendes forskriftsmæssigt.

48. Den portugisiske regering har således påberåbt sig to forskellige begrundelser, for det første nødvendigheden af forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, for det andet færdselssikkerhedskrav, som af systematiske grunde skal undersøges hver for sig, selv om de har deres oprindelse inden for offentlig orden og sikkerhed [26].

1. Nødvendigheden af forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet

49. Statens interesse i en effektiv bekæmpelse af kriminalitet kan henføres til den offentlige orden og sikkerhed, idet begge

25 — Selv om det omhandlede forbud falder inden for artikel 28 EF's anvendelsesområde, følger det af fast retspraksis, at en national lovgivning, som udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, kan være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 30 EF, eller i et tvingende hensyn (jf. i denne retning dommen af 19.6.2003 i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 29, og dom af 5.2.2004, sag C-270/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1559, præmis 21). I begge tilfælde skal den nationale bestemmelse være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (jf. bl.a. dom af 20.6.2002, forenede sager C-388/00 og C-429/00, Radiosistemi, Sml. I, s. 5845, præmis 40-42, af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 64, af 8.9.2005, sag C-40/04, Yonemoto, Sml. I, s. 7755, præmis 55, og af 10.11.2005, sag C-432/03, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 9665, præmis 42).

26 — Ifølge S. Leible, Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, bind I, artikel 30 EF, punkt 12 og 15, har medlemsstaterne i særlig grad et vidt skøn ved udfyldelsen af begreberne offentlig orden og sikkerhed. En hindring for den offentlige sikkerhed, som følger af de frie varebevægelser, vil som regel også indebære en fare for liv og sundhed og derved lettere kunne omfattes af dette begreb. Det samme gælder for farer for færdselssikkerheden (jf. dom af 11.6.1987, sag 406/85, Goffette, Sml. s. 2525, hvori færdselssikkerheden blev henført under artikel 30 EF, endnu inden den blev anerkendt som et særligt tvingende alment hensyn).

begreber udtrykkeligt er nævnt som begrundelser i artikel 30 EF og EØS-aftalens artikel 13.

50. Som begrundelse for nationale foranstaltninger, der begrænser de grundlæggende friheder, er beskyttelsen af den offentlige orden og den offentlige sikkerhed hovedsagelig blevet anerkendt i Domstolens praksis i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed [27], etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser, Fællesskabets ret til at indgå associeringsaftaler med tredjelande [28] samt, om end sjældnere, de frie varebevægelser [29]. De legitime formål, som i henhold til artikel 30 EF kan begrunde en begrænsning af de frie varebevægelser af hensyn til den offentlige orden, omfatter bl.a. nødvendigheden af at kunne efterforske og modarbejde handel med stjålne køretøjer [30], tilbageholdelse af sølvmønter, som ikke længere er lovligt betalingsmiddel, med henblik på statens omsmeltning herfra [31] og bekæmpelse af svig i forbindelse med eksportrestitutioner [32].

51. Principielt har medlemsstaterne i det væsentlige frihed til i overensstemmelse med

27 — Domstolen har stedse understreget, at undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden, som afviger fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer, skal fortolkes strengt og derfor ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne (dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmis 27, af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 33, af 27.4.2006, sag C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3449, præmis 34, og af 7.6.2007, sag C-50/06, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4383, præmis 42).

28 — F.eks. med hensyn til begrebet offentlig orden i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet. Ifølge fast retspraksis skal principperne i henhold til artikel 39 EF — 41 EF i videst muligt omfang overføres på tyrkiske statsborgere, der har opnået de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder. Heraf følger, at man ved fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden som fastsat i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal henholde sig til den fortolkning, der er givet den samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater. En sådan fortolkning er så meget desto mere begrundet, som den nævnte bestemmelse er affattet i vendinger, der næsten er identiske med dem, der er anvendt i artikel 39, stk. 3, EF. Jf. dom af 4.10.2007, sag C-349/06, Polat, og af 16.2.2006, sag C-502/04, Torun, Sml. I, s. 1563, af 10.2.2000, sag C-340/97, Nazli, Sml. I, s. 957, præmis 56, og af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 43.

29 — Jf. vedrørende begrebet offentlig orden i fællesskabsretten mit forslag til afgørelse af 13.9.2007 i sag C-319/06, Kommissionen mod Luxembourg, der stadig verserer, punkt 40-44. I dom af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609, præmis 26, tog Domstolen udelukkende stilling til spørgsmålet, om begrundelsen for en national forbudsforanstaltning, der var truffet over for en erhvervsmæssig virksomhed af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden, fordi denne virksomhed krænkede den menneskelige værdighed, var begrundet, på grundlag af traktatens bestemmelser vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser og de tilsvarende undtagelsesbestemmelser (artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 46, stk. 1, EF), selv om den anså bestemmelserne vedrørende de frie varebevægelser for principielt at være relevante. Ifølge P.-C. Müller-Graff, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (red. Angela Bardenhewer-Rating m.fl.), 6. oplag, Baden-Baden, 2003-2004, artikel 30 EF, punkt 49, skal begrebet offentlig orden — for det meste i forbindelse med begrebet offentlig sikkerhed — forstås som et begreb med en »altomfattende karakter«. Denne beskyttelsesinteresse kan derfor kun påberåbes i de tilfælde, hvor ingen af de øvrige retsgoder, der er anført i artikel 30 EF, finder anvendelse. Ifølge forfatteren har medlemsstaterne i den tidligere praksis afholdt sig fra at påberåbe forstyrrelser af den offentlige orden som begrundelse for handelshindringer. P. Fischer, H. Köck, M. Karollus, *Europarecht*, 4. oplag, Wien, 2002, s. 756, punkt 1579, har ligeledes henvist til, at den offentlige orden er relativ sjælden som anvendelsesområde for artikel 30 EF.

30 — Dom af 17.6.1987, sag 154/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2717, præmis 13 ff., og af 30.4.1991, sag C-239/90, Boscher, Sml. I, s. 2023, præmis 23.

31 — Dom af 23.11.1978, sag 7/78, Thompson, Sml. s. 2247, præmis 32 og 34.

32 — Dom af 22.6.1994, sag C-426/92, Deutsche Milchkontor, Sml. I, s. 2757, præmis 44.

deres nationale behov at bestemme, hvad hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver. I den forbindelse skal det imidlertid altid tages i betragtning, at begreberne offentlig orden og sikkerhed er selvstændige begreber inden for fællesskabsretten, som bidrager til at fastlægge anvendelsesområdet for de grundlæggende friheder, og som derfor skal defineres selvstændigt og ikke med støtte i et eller flere nationale retssystemer [33]. En påberåbelse af begrebernes betydning i de nationale retsordener kan frem for alt ikke accepteres, når der er tale om begreber, som giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse de grundlæggende friheder eller andre individuelle rettigheder. Det ville derfor være fejlagtigt at drage paralleller fra f.eks. det nationale politiretlige begreb offentlig sikkerhed og orden uden at tage hensyn til fællesskabsrettens særegenheder og traktatens formål [34]. Efter min opfattelse er der ingen saglig grund til, at den traditionelle sondring i national ret mellem politimæssige foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet som en del af politiets afværgelse af farer på den ene side og repressive foranstaltninger som en del af strafforfølgelsen på den anden side overføres til fællesskabsretten, hvorfor også de politimæssige foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet, som den portugisiske regering har nævnt, skal henføres under begrebet offentlig orden i artikel 30 EF og EØS-aftalens artikel 13, navnlig når de anføres så ubestemt og udifferentieret som i den foreliggende sag.

52. Begreberne offentlig orden og sikkerhed er underlagt Domstolens fortolkning [35], således at medlemsstaterne er afskåret fra ensidigt at fastlægge rækkevidden heraf uden fællesskabsinstitutionernes kontrol. Som undtagelser fra de grundlæggende friheder skal de fortolkes strengt. Dette udelukker ikke, at særlige omstændigheder berettiger anvendelsen af begreberne den offentlige sikkerhed og orden, således at medlemsstaterne under visse omstændigheder må indrømmes et skøn inden for de rammer, som er afstukket ved traktaten [36].

53. Det følger af fast retspraksis, at nationale myndigheders påberåbelse af begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og

33 — Dom af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac, Sml. I, s. 1605, præmis 30, af 23.3.1982, sag 53/81, Levin, Sml. s. 1035, præmis 10-12, og af 14.1.1982, sag 64/81, Corman, Sml. s. 13, præmis 8. Begreberne i fællesskabsretten må ikke defineres ved henvisning til medlemsstaternes lovgivning. En påberåbelse af begrebernes betydning i de nationale retsordener er frem for alt udelukket, når der er tale om begreber, som giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse de grundlæggende friheder eller andre individuelle rettigheder (jf. H.-J. Schütz, T. Bruha, D. König, *Casebook Europarecht*, München, 2004, s. 451 f.).

34 — Ifølge J. Bröhmer, i Calliess og Ruffert (udg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. oplag, 2007, artikel 46, punkt 4, s. 801, er paralleller fra f.eks. det nationale politiretlige begreb offentlig sikkerhed og orden kun en begrænset hjælp til at definere de fællesskabsretlige begreber »offentlig sikkerhed og orden«. Ifølge C. Piska, *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, Wien, 2003, 3. udg., artikel 30 EF, punkt 26, har det fællesskabsretlige begreb offentlig orden ingen politiretlig betydning som i national ret.

35 — Jf. Rutili-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 27, Bouchereau-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 33, dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 64 og 65, af 31.1.2006, sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1097, præmis 45, dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 34, og i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 42.

36 — Jf. dom af 14.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 18 og 19.

tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn [37]. I den foreliggende sag har den portugisiske regering imidlertid ikke anført noget til støtte for en eventuel alvorlig trussel mod den offentlige orden i Portugal. Artikel 30 EF og EØS-aftalens artikel 13 kan derfor ikke påberåbes med henblik på at opretholde forbuddet i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 af hensyn til forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet.

2. Færdselssikkerhedskrav

54. For så vidt som den portugisiske regering har gjort gældende, at det omhandlede forbud er vedtaget med henblik på at sikre førernes sikkerhed, kan det konstateres, at denne begrundelse ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 30 EF og EØS-aftalens artikel 13. Alligevel er det ubestridt, at færdselssikkerheden udgør et mål, der forfølges med fællesskabsretten [38]. Ifølge fast retspraksis er den ligeledes anerkendt som et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en hindring for den frie bevægelighed for varer [39].

55. Desuden hører beskyttelsen af menneskers liv og sundhed blandt de begrundelser, der er nævnt i artikel 30 EF og EØS-

37 — Rutili-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 28, Bouchereau-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 35, dom af 14.3.2000, sag C-54/99, Scientology, Sml. I, s. 1335, præmis 17, af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 28, og af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 21 og 23, samt Orfanopoulos og Oliveri-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 66, dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 46, i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 35, og i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 43.

38 — Forbedringer af færdselssikkerheden er af særlig betydning i Den Europæiske Union på baggrund af, at der årligt sker 1,3 mio. trafikulykker med mere end 40 000 dødsofre og 1,7 mio. kvæstede. Kommissionen har i denne henseende i sin hvidbog af 12.9.2001 om den europæiske transportpolitik (KOM(2001) 370 endelig) foreslået, at EU sætter sig som mål at halvere antallet af trafikdræbte inden 2010. Færdselssikkerhedsproblemerne er ens i alle medlemsstaterne, nemlig for høj hastighed, indtagelse af alkohol, manglende brug af sikkerhedssele, utilstrækkelig beskyttelse ved sammenstød, strækninger og steder med høj ulykkesrisiko, erhvervschaufførers manglende overholdelse af reglerne om køre- og hviletid og nedsat sigtbarhed. Artikel 71, stk. 1, litra c), EF indeholder en særlig bemyndigelse til at vedtage transportsikkerhedsforanstaltninger. Disse er tæt knyttet til den indbyrdes tilnærmelse af de tekniske standarder og dermed til harmoniseringen af konkurrencevilkårene. Fællesskabet har vedtaget en lang række bestemmelser på dette område. Disse vedrører bl.a. indregistrering af køretøjer, typegodkendelser til styreanordninger, bremsesystemer, motorydelser eller egenskaberne ved køretøjer med farligt gods. Endvidere er der tale om emissionsværdier for skadelige stoffer, beregninger for brændstofforbrug og CO_2 -udledning, tilladt støjniveau eller visse køretøjers dimensioner og vægt. På dette område ligger hovedvægten på tilnærmelsen af lovgivningerne på fællesskabsplan. I videre forstand er den retlige ramme for et europæisk kørekort omfattet af foranstaltningerne inden for færdselssikkerhed. Endvidere er der på fællesskabsplan fastsat bestemmelser for obligatorisk anvendelse af sikkerhedsseler i visse køretøjer og miljøpolitisk inspirerede foranstaltninger såsom obligatorisk salg af blyfri benzin. Indførelsen af sommertid på europæisk plan har ligeledes været begrundet i trafikpolitiske hensyn (jf. i denne henseende T. Oppermann, *Europarecht*, 3. oplag, § 22, punkt 21, s. 470).

39 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Finland, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 40, dom af 5.10.1994, sag C-55/93, Van Schaik, Sml. I, s. 4837, præmis 19, af 12.10.2000, sag C-314/98, Snellers, Sml. I, s. 8633, præmis 55, og af 21.3.2002, sag C-451/99, Cura Anlagen, Sml. I, s. 3193, præmis 59. Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse af 5.10.2006, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, der stadig verserer, punkt 44.

aftalens artikel 13. Der er i den forbindelse tale om retsgoder, hvis beskyttelse udgør en central del af forebyggelsen af trafikulykker på fællesskabsplan [40]. Da begrebet færdselssikkerhed bl.a. omfatter både beskyttelsen af menneskers sundhed og liv i trafiksituationer, antager jeg nedenfor, at der foreligger et særligt forhold mellem disse retsgoder, således at en retlig vurdering først og fremmest skal foretages på grundlag af færdselssikkerheden som begrundelse.

56. En højere lystransmission i forbindelse med sikkerhedsglas og forruder på motorkøretøjer gør det lettere at gennemføre politikontrol og bidrager til færdselssikkerheden, idet politifolk bliver i stand til ved blot at observere trafikken at kontrollere, om antallet af passagerer og/eller den obligatoriske anvendelse af sikkerhedsseler [41] overholdes. For så vidt er et forbud mod fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder absolut egnet til at opnå målet om færdselssikkerhed.

57. Alligevel når jeg til den konklusion, at det omtvistede forbud i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 ikke kan stå for en retlig vurdering med hensyn til dets forenelighed med fællesskabsretten, da det er i strid med proportionalitetsprincippet.

D — *Proportionalitet*

58. Det er på den ene side ubestrideligt, at det tilkommer medlemsstaterne, når der ikke foreligger harmoniseringsbestemmelser, inden for de i traktaten fastlagte grænser at bestemme det omfang, i hvilket de ønsker at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og liv [42]. Det er ligeledes ubestrideligt, at en effektiv beskyttelse af særdeles vigtige retsgoder, såsom de ovennævnte retsgoder »sundhed« og »liv« eller specielt »færdselssikkerhed«, forudsætter en række præventive beskyttelsesforanstaltninger fra de nationale myndigheders side, således at medlemsstaterne principielt har et skøn ved afgørelsen af, hvor strenge deres kontrolforanstaltninger skal være [43].

59. På den anden side forholder det sig ikke desto mindre således, at en undtagelse fra

40 — Jf. tillige generaladvokat Légers ovennævnte forslag til afgørelse af 5.10.2006, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, punkt 46.

41 — På fællesskabsplan er den obligatoriske anvendelse af sikkerhedsseler reguleret i Rådets direktiv 91/671/EØF af 16.12.1991 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende obligatorisk anvendelse af sikkerhedsseler i køretøjer på under 3,5 tons (EFT L 373, s. 26), ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003 (EUT L 115, s. 63).

42 — Dom af 27.6.1996, sag C-293/94, Brandsma, Sml. I, s. 3159, præmis 11, dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 44, og dommen af 7.6.2007 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 35.

43 — Deutscher Apothekerverband-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 103, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 44.

princippet om de frie varebevægelser kun kan være begrundet ifølge artikel 30 EF eller i tvingende almene hensyn, såfremt de nationale myndigheder godtgør, at denne undtagelse er nødvendig for at tilgodese et eller flere af de i nævnte artikel anførte hensyn og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [44]. Desuden anser jeg det i denne forbindelse for nødvendigt at bemærke, at de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal ledsages af de nødvendige beviser eller af en gennemgang af, hvorvidt den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, er egnet og forholdsmæssig, samt af præcise oplysninger, der kan underbygge medlemsstatens argumentation [45].

60. Den Portugisiske Republik har undladt at give Domstolen relevante oplysninger — f.eks. undersøgelser, rapporter eller statistikker — hvoraf det i givet fald kunne sluttes, at begrænsninger af de frie varebevægelser som de omtvistede er begrundet i de hensyn, der er nævnt i artikel 30 EF og EØS-aftalens artikel 11, eller i tvingende almene hensyn, og at anvendelsen af farvet film, uanset dens farve og egenskaber, navnlig hvad angår lystransmissionen, udgør en fare for færdselssikkerheden.

61. Det er så meget desto mere nødvendigt at påvise en sådan fare for færdselssikkerheden, da Den Portugisiske Republik ikke forbyder anvendelsen af tonede ruder, selv om disse — i lighed med den omtvistede farvede film — ikke giver et optimalt udsyn. Den forskellige behandling af omstændigheder, som i det væsentlige er ens, stiller strenge krav til begrundelsen for en begrænsning af de frie varebevægelser. Den Portugisiske Republik har derfor hverken under den administrative procedure eller under sagen for Domstolen opfyldt sin påberåbelsespligt og bevisbyrde.

62. Uanset ovenstående synes et absolut forbud mod den pågældende film at være en uforholdsmæssig foranstaltning til at sikre færdselssikkerheden, da medlemsstaterne, som Kommissionen med rette har anført, på grundlag af direktiv 2001/92 i hvert fald må kræve en lystransmission på mindst 70% for glas ved B-stolpen og mindst 75% for forruden. Regulativ nr. 43 har nemlig retlig

44 — Domstolens dom af 30.11.1983, sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40, af 13.3.1997, sag C-358/95, Morellato, Sml. I, s. 1431, præmis 14, og af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 67, samt dommen af 5.2.2004 i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 22. Med hensyn til betydningen af proportionaliteten af foranstaltninger, der begrænser de frie varebevægelser, og som er indført af EØS-staterne til beskyttelse af den offentlige sundhed inden for den af EØS-aftalen tilvejebragte retsorden, jf. EFTA-Domstolens dom af 27.6.1997, sag E-6/96, Tore Wilhelmsen AS mod Oslo kommune, 1997 EFTA Court Report, s. 53, præmis 79, 87, 91 og 92, og af 25.2.2005, sag E-4/04, Pedicel mod Sosial- og helsedirektoratet, 2005 EFTA Court Report, s. 1, præmis 55, 56.

45 — Dom af 13.11.2003, sag C-42/02, Lindman, Sml. I, s. 13519, præmis 25, af 18.3.2004, sag C-8/02, Leichtle, Sml. I, s. 2641, præmis 45, af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 63, af 16.2.2006, sag C-137/04, Rockler, Sml. I, s. 1441, præmis 25, og af 16.2.2006, sag C-185/04, Öberg, Sml. I, s. 1453, præmis 22, samt dommen af 7.6.2007 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 36. Ifølge T. Kingreen i Calliess og Ruffert (udg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. oplag, 2007, artikel 28 EF-30 EF, punkt 199, må medlemsstaterne i forbindelse med beskyttelsen af menneskers sundhed og liv ikke kun basere sig på formodninger og påstande. Omfanget af forpligtelsen til at begrunde foranstaltningen vil, som et udtryk for proportionalitetsprincippet, navnlig afhænge af intensiteten af faren i det konkrete tilfælde og sandsynligheden for, at den vil indtræde. Det er ganske vist ikke nødvendigt, at der allerede er indtrådt en skade, da en effektiv beskyttelse forudsætter en række præventive foranstaltninger. Der er dog normalt en forpligtelse til inden for rammerne af spørgsmålet om nødvendighed klart at godtgøre indgrebets nødvendighed under henvisning til videnskabelige oplysninger eller europæiske/internationale standarder.

virkning inden for Fællesskabets retsorden og dermed også i alle medlemsstaters retsordener. For det første er regulativ nr. 43 ved Rådets afgørelse 97/836/EF af 27. november 1997 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af den reviderede ECE-overenskomst af 20. marts 1958 [46] gennemført i fællesskabsretten med virkning pr. 24. marts 1998. I henhold til artikel 300, stk. 7, EF er overenskomsten og regulativ nr. 43 bindende for både Fællesskabet og medlemsstaterne. Derudover henvises i tredje betragtning og i bilag II B til direktiv 2001/92 til regulativ nr. 43, som fastsætter forskellige tekniske specifikationer med hensyn til beskaffenheden og monteringen af ruder, herunder også de ovennævnte minimumsværdier for lystransmission, således at der skal tages hensyn til disse tekniske specifikationer inden for rammerne af en godkendelsesprøvning efter direktiv 92/22.

63. På baggrund af, at disse minimumsværdier for lystransmission blev indført på fællesskabsplan i en bestræbelse på at sikre færdselssikkerheden [47], havde det for at nå dette mål været helt tilstrækkeligt at kræve, at disse grænseværdier heller ikke blev overskredet ved forskriftsmæssig anvendelse af den pågældende film, dvs. efter fastsættelsen på motorkøretøjers ruder. Dette ville i sidste instans indebære en begrænsning af det nugældende forbud, således at der kun er forbud mod anvendelse af film, som på grund af utilstrækkelig lystransmission ikke kan sikre overholdelse af de fastsatte grænseværdier. Endvidere vil en yderligere, rumlig begrænsning af dette forbud være mulig, nemlig med hensyn til glas, som faktisk muliggør en politikontrol af trafikken. Dette berører både forruden på et motorkøretøj og ruderne ved passagersæderne, men ikke bagruden. Derved vil man ikke alene muliggøre en politikontrol af trafikanter blot gennem observation, men en sådan foranstaltning vil, i modsætning til, hvad der er tilfældet i forbindelse med det omtvistede forbud, næppe påvirke de frie varebevægelser. Gennem et absolut forbud mod anvendelsen af den pågældende film i henhold til artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 går den portugisiske bestemmelse entydigt ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det formål, der forfølges. Denne nationale foranstaltning kan derfor hverken anses for nødvendig eller egnet til at opretholde færdselssikkerheden.

46 — Rådets afgørelse 97/836/EF af 27.11.1997 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af overenskomsten under FN's Økonomiske Kommission for Europa om indførelse af ensartede tekniske forskrifter for hjulkøretøjer samt udstyr og dele, som kan monteres og/eller benyttes på hjulkøretøjer, samt vilkårene for gensidig anerkendelse af godkendelser, der er meddelt på grundlag af sådanne forskrifter (»Overenskomst af 1958 som revideret«) (EFT L 346, s. 78). Bilag II til denne afgørelse fastsætter, at Det Europæiske Fællesskab på datoen for tiltrædelsen af den reviderede overenskomst med henblik på hjulkøretøjer samt udstyr og dele har til hensigt at begrænse sin tiltrædelse til godkendelse og anerkendelse af bestemte FN/ECE-regulativer, der er anført i en tabel, med rækken af anførte ændringer, således som de er gældende på tiltrædelsesdatoen. I tabellen er ECE-regulativ nr. 43 »sikkerhedsglas« anført. Ifølge Sündermann, B., a.st. (fodnote 5), s. 51, på s. 54, er der i henhold til artikel 300, stk. 7, EF, sammenholdt med artikel 1, stk. 4 (med hensyn til nye bestemmelser) og artikel 1, stk. 7 (med hensyn til eksisterende bestemmelser), i revision 2 af overenskomsten af 1958 ikke behov for en yderligere retsakt for at overtage disse bestemmelser og ændringer af bestemmelser i national ret. Dermed er overenskomsten og ECE-regulativ nr. 43 bindende for Fællesskabet og for medlemsstaterne.

47 — Med harmoniseringen af de tekniske forskrifter for motorkøretøjer inden for rammerne af FN's Økonomiske Kommission for Europa og på fællesskabsplan forfølges i det væsentlige tre mål: færdselssikkerhed, miljøbeskyttelse og sikring af markedsadgangen for handelen med motorkøretøjer gennem afskaffelse af tekniske handelshindringer. Jf. B. Sündermann, a.st. (fodnote 5), s. 49, 50 og 55; T. Oppermann, a.st. (fodnote 38), § 22, punkt 21, s. 470, og § 18, punkt 43, s. 388; Langner, »Technische Vorschriften und Normen«, i: Dauses (udg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. VI., punkt 1, 4, 118).

64. Den portugisiske regering har tydeligvis heller ikke seriøst afvist dette, da den har anført i sin duplik, at det ikke er umuligt at overveje andre løsningsmuligheder, eventuelt også ikke-normative foranstaltninger. Alligevel har den undladt at godtgøre sit argument om, at de pågældende alternative foranstaltninger ikke er egnet til at opretholde færdselssikkerheden.

65. Den nationale bestemmelse i artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 kan ikke begrundes i hensyn, som står i forbindelse med færdselssikkerheden, da den er i strid med proportionalitetsprincippet. Denne bestemmelse må derfor anses for at være uforenelig med artikel 28 EF og EØS-aftalens artikel 11.

66. Det bør derfor fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF samt EØS-aftalens artikel 11 og 13, idet den ved artikel 2, stk. 1, i DL 40/2003 af 11. marts 2003 har forbudt fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder, og dette forbud hindrer markedsføring i Portugal af farvet film, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen.

VII — Sagens omkostninger

67. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Den Portugisiske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

VIII — Forslag til afgørelse

68. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF samt EØS-aftalens artikel 11 og 13, idet den ved artikel 2, stk. 1, i DL

40/2003 af 11. marts 2003 har forbudt fastsættelse af farvet film på motorkøretøjers ruder, og dette forbud hindrer markedsføring i Portugal af farvet film, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet EØS-aftalen.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.«