JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

13 päivänä joulukuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Portugalin tasavalta ole noudattanut EY 28 artiklan ja EY 30 artiklan eikä Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen [2] (jäljempänä ETA-sopimus) 11 ja 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on kansallisessa lainsäädännössä kieltänyt värillisten kalvojen asentamisen henkilöajoneuvojen ja tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen laseihin.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL 1994, L 1, s. 3.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

1. Yhteisön primaarioikeus

2. EY 28 artiklan nojalla jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

3. EY 30 artiklan nojalla sellaisia tuontia koskevia kieltoja tai rajoituksia voidaan soveltaa, jotka ovat perusteltuja erityisesti yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, mutta nämä kiellot tai rajoitukset eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

2. Direktiivi 2001/92/EY ja direktiivi 92/22/ETY

4. Direktiivillä 2001/92/EY [3] (jäljempänä direktiivi 2001/92) mukautetaan turvalaseista ja lasimateriaaleista moottoriajoneuvoissa ja niiden perävaunuissa annettua neuvoston direktiiviä 92/22/ETY ja moottoriajoneuvojen ja niiden tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettua neuvoston direktiiviä 70/156/ETY tekniikan kehitykseen.

5. Direktiivillä 92/22/ETY [4] (jäljempänä direktiivi 92/22) on yhdenmukaistamisen vuoksi tarkoitus ottaa käyttöön tyyppihyväksyntämenettely, jota sovelletaan turvalaseihin ja lasimateriaaleihin, jotka on tarkoitettu asennettaviksi tuulilasien, muiden lasien tai väliseinien muodossa moottoriajoneuvoihin ja niiden perävaunuihin.

6. Direktiiviä 92/22, sellaisena kuin sitä on muutettu direktiivillä 2001/92, sovelletaan laseihin, joiden on tarkoitus suojata auringonvalolta (sävytetyt lasit), ei kuitenkaan värillisiin kalvoihin, joita asennetaan henkilöajoneuvoihin ja tavarakuljetuksiin tarkoitettuihin ajoneuvoihin niiden käyttöönoton jälkeen.

7. Direktiivin 2001/92 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa ja liitteessä II B viitataan yleisiin ja erityisiin laatuvaatimuksiin, testeihin ja teknisiin vaatimuksiin liittyviin määräyksiin, jotka on vahvistettu Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission säännön N:o 43 viimeisimmässä Euroopan yhteisön hyväksymässä versiossa [5] (jäljempänä sääntö N:o 43) ja joista käy ilmi, että turvalasien tavanomaisen valonläpäisevyyden on oltava vähintään 70 prosenttia ja tuulilasien valonläpäisevyyden vähintään 75 prosenttia. [6]

8. Takalasien valonläpäisevyydelle ei ole asetettu vähimmäisarvoa. Tämän vuoksi ajoneuvon takaosassa, myös takaikkunassa,

3 – Turvalaseista ja lasimateriaaleista moottoriajoneuvoissa ja niiden perävaunuissa annetun neuvoston direktiivin 92/22/ETY ja moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 70/156/ETY mukauttamisesta tekniikan kehitykseen 30.10.2001 annettu komission direktiivi 2001/92/EY (EYVL L 291, s. 24).

4 – Turvalaseista ja lasimateriaaleista moottoriajoneuvoissa ja niiden perävaunuissa 31.3.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/22/ETY (EYVL L 129, s. 11).

5 – Moottoriajoneuvojen teknisiä määräyksiä on yhdenmukaistettu kansainvälisellä tasolla 1950-luvun lopulta lähtien moottoriajoneuvoilla ja niiden lisätarvikkeilla käytävän kaupan esteiden poistamiseksi kuluttajien etua silmällä pitäen. Perustana on Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission (UN/ECE) 20.3.1958 tekemä sopimus, jota koskevat tarkistukset tulivat voimaan 16.10.1995. Sopimukseen (pyörillä varustettuihin ajoneuvoihin ja niihin asennettaviin tai niissä käytettäviin varusteisiin ja osiin sovellettavien yhdenmukaisten teknisten vaatimusten hyväksymisestä sekä näiden vaatimusten mukaisesti annettujen hyväksymisien vastavuoroista tunnustamista koskevista ehdoista tehty toinen tarkistettu sopimus) kuuluu tällä hetkellä 47 sopimuspuolta, myös Euroopan yhteisö (ks. tästä Sündermann, B., "Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht", *Straßenverkehrsrecht – Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen*, 2006, s. 49 ja 50). Tämän sopimuksen perusteella annettiin sääntö N:o 43, jolla vahvistetaan yhdenmukaiset vaatimukset turvalasimateriaaleille ja niiden asentamiselle ajoneuvoihin. Säännön soveltamisalaa koskevien määräysten mukaisesti sääntöä sovelletaan turvalasimateriaaleihin, jotka on tarkoitettu asennettaviksi tuulilasien, muiden lasien tai väliseinien muodossa moottoriajoneuvoihin ja niiden perävaunuihin, ja niiden asentamiseen; sääntöä ei sovelleta valaisimien ja vilkkujen lasipintoihin eikä luodinkestäviin erikoislaseihin. Sääntöä ei sovelleta myöskään kaksinkertaisiin laseihin.

6 – Sääntö N:o 43, yhdenmukaiset vaatimukset turvalasimateriaaleille ja niiden asentamiselle ajoneuvoihin, liitteessä 21 oleva 4 kohta "M- ja N-luokan ajoneuvojen erityisvaatimukset" (ks. 4.1.1, 4.2.1.1 ja 4.2.2.1 alakohta).

voi olla sävytetyt lasit tai värilliset kalvot, joiden valonläpäisevyys on hyvin heikko, kunhan käytössä on kaksi ulkoista taustapeiliä.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

9. Direktiivi 2001/92 on saatettu osaksi Portugalin lainsäädäntöä 11.3.2003 annetulla asetuksella (decreto-lei) nro 40/2003 [7] (jäljempänä asetus nro 40/2003).

10. Asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Värillisten kalvojen kiinnittäminen henkilöajoneuvojen ja tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen laseihin on kiellettyä, lukuun ottamatta laissa säädettyjä tarroja ja tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen sivupintojen läpinäkymättömiä, heijastamattomia kalvoja.”

11. Asetuksen nro 40/2003 5 §:ssä säädetään, että tämän asetuksen voimaantulon jälkeen Direcção-Geral de Viaçãon (tieliikenneviranomainen) on evättävä EY-tyyppihyväksyntä ja kansallinen tyyppihyväksyntä kaikilta sellaisilta ajoneuvoilta, jotka eivät ole asetuksen nro 40/2003 turvalaseja koskevien säännösten mukaisia.

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12. Komissio osoitti 1.4.2004 Portugalin hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se väitti Portugalin tasavallan jättäneen noudattamatta EY 28 ja EY 30 artiklan, ETA-sopimuksen 11 ja 13 artiklan sekä direktiivin 98/34/EY (jäljempänä direktiivi 98/34) [8] 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli kieltänyt asetuksen nro 40/2003 2 §:n voimaantultua värillisten kalvojen asentamisen henkilöajoneuvojen ja tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen laseihin eikä ollut ilmoittanut ennakolta komissiolle tästä kansallisesta säädöksestä.

7 – Diário da República I, A-sarja, nro 59, 11.3.2003.

8 – Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY (EYVL L 204, s. 37).

13. Portugalin hallitus väitti 28.6.2004 päivätyssä vastineessaan, että kyseessä oleva kielto on toimenpide, joka on EY 30 artiklan nojalla perusteltu sisäisen turvallisuuden ja erityisesti yleisen järjestyksen ja tieliikenneturvallisuuden kannalta.

14. Komissio esitti 22.12.2004 päivätyllä kirjeellään Portugalin hallitukselle perustellun lausunnon, jossa komissio vahvisti kantansa siitä, ettei Portugalin hallitus ollut noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan sekä ETA-sopimuksen 11 ja 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli asetuksen nro 40/2003 2 §:ssä kieltänyt värillisten kalvojen asentamisen ajoneuvojen laseihin, mikä estää muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltioissa laillisesti valmistettavien tai kaupan pidettävien värillisten kalvojen kaupan pitämisen. Komissio toisti lisäksi väitteensä, jonka mukaan Portugali on rikkonut direktiivin 98/34 8 artiklassa säädettyä ilmoittamisvelvollisuutta.

15. Komissio vaati Portugalin hallitusta toteuttamaan tarvittavat toimet perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

16. Portugalin hallitus ilmaisi 22.7.2005 päivätyssä kirjeessään aikomuksensa kumota asetuksen nro 40/2003 2 §. Se kertoi lisäksi laativansa ehdotuksen tekniseksi standardiksi, joka saataisiin todennäköisesti valmiiksi kahdessa kuukaudessa kesälomakauden päätyttyä, ja aikovansa ilmoittaa siitä komissiolle direktiivin 98/34 mukaisesti.

17. Portugalin hallitus toimitti 21.12.2005 komissiolle ehdotuksen asetukseksi (decreto-regulamentar), jossa vahvistetaan tekniset säännöt värillisten kalvojen asentamisesta henkilöajoneuvojen laseihin.[9] Komissio päätti tämän perusteella peruuttaa direktiivin 98/34 8 artiklan rikkomista koskevan väitteensä.

18. Komissio jätti kuitenkin kannekirjelmäänsä väitteen, jonka mukaan asetuksen nro 40/2003 2 §:ssä säädetty kielto asentaa värillisiä kalvoja henkilöajoneuvojen ja tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen laseihin ei ole EY 28 artiklan ja ETA-sopimuksen 11 artiklan mukainen, sillä Portugalin tasavalta ei ollut komission tietojen mukaan siihen mennessä kumonnut kyseessä olevaa kansallista säännöstä.

9 – Ehdotus asetukseksi värillisten kalvojen asentamista henkilöajoneuvojen laseihin koskevista teknisistä säännöistä (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

IV Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

19. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 16.6.2006 saapuneessa kannekirjelmässään, että

1) on todettava, ettei Portugalin tasavalta ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan eikä ETA-sopimuksen 11 ja 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on 11.3.2003 annetun asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa kieltänyt värillisten kalvojen asentamisen ajoneuvojen laseihin, mikä estää muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltioissa laillisesti valmistettavien / kaupan pidettävien värillisten kalvojen kaupan pitämisen Portugalissa

2) Portugalin tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Portugalin hallitus vaatii yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 11.9.2006 saapuneessa vastineessaan, että

1) kanne, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, ettei Portugalin tasavalta ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan eikä ETA-sopimuksen 11 ja 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on 11.3.2003 annetun asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa kieltänyt värillisten kalvojen asentamisen ajoneuvojen laseihin, mikä estää muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltioissa laillisesti valmistettavien/ kaupan pidettävien värillisten kalvojen kaupan pitämisen Portugalissa, on hylättävä, koska se on vailla kohdetta sen vuoksi, että Portugalin tasavalta on päättänyt sallia yleisesti värillisten kalvojen asentamisen ajoneuvojen laseihin

2) komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Kirjallinen menettely päättyi sen jälkeen, kun komission 21.11.2006 päivätty vastaus oli saapunut kirjaamoon ja Portugalin hallituksen vastine komission vastaukseen oli saapunut kirjaamoon 5.2.2007.

22. Yhteisöjen tuomioistuin on valmistelevien toimenpiteiden yhteydessä osoittanut asianosaisille kaksi kysymystä, joihin ne ovat antaneet vastauksensa.

23. Suullinen käsittely pidettiin 7.11.2007, jolloin komission ja Portugalin hallituksen edustajat esittivät näkemyksensä.

V Asianosaisten keskeiset lausumat

24. Komissio katsoo, että riidanalainen Portugalin lainsäädäntö, jolla kielletään värillisten kalvojen asentaminen ajoneuvojen laseihin, on EY 28 artiklan ja ETA-sopimuksen 11 artiklan vastainen tuonnin määrällistä rajoittamista koskeva toimenpide, koska sillä estetään muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltiossa laillisesti valmistettujen ja/tai kaupan pidettyjen värillisten kalvojen kaupan pitäminen Portugalissa. Komission mukaan on nimittäin todennäköistä, etteivät mahdolliset asiakkaat, kauppiaat ja muut tahot osta kalvoja, koska tiedossa on, ettei niitä voida asentaa ajoneuvojen laseihin.

25. Komissio myöntää, ettei tieliikenneturvallisuudesta ole annettu yhdenmukaistavaa yhteisön tason lainsäädäntöä, minkä vuoksi jäsenvaltiot voivat päättää, miten laajoilla toimilla ne varmistavat liikenneturvallisuuden omalla alueellaan. Komissio huomauttaa, että jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus osoittaa, ettei kansallinen lainsäädäntö ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, ja että lainsäädännön on oltava oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen, siltä osin kuin se voi rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti.

26. Komissio väittää, ettei Portugalin tasavalta ole esittänyt asianmukaisia tietoja, esimerkiksi tutkimuksia, kertomuksia tai tilastoja, joiden perusteella olisi mahdollista todeta, että riidanalaisen kiellon kaltainen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on perusteltua EY 30 artiklan ja ETA-sopimuksen 11 artiklan mukaisista syistä tai yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja että värillisten kalvojen käyttäminen, niiden väristä ja ominaisuuksista riippumatta, aiheuttaa erityisesti valonläpäisevyyden vuoksi uhan yleiselle järjestykselle ja/tai tieliikenneturvallisuudelle.

27. Portugalin hallitus ei kiistä kannekirjelmässä esitettyjä tosiseikkoja. Se ei sen sijaan hyväksy komission tietyistä tosiseikoista esittämää arviointia. Portugalin hallitus pitää riidanalaista kieltoa perusteltuna, koska EY 30 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat antaa tarvittavaa lainsäädäntöä sisäisen turvallisuuden ja järjestyksen, kuten tieliikenneturvallisuuden, varmistamiseksi.

28. Portugalin hallituksen mukaan asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa asetetun kiellon tavoitteena on varmistaa, että ajoneuvojen sisällä olevat ihmiset ja tavarat voidaan havaita ja tunnistaa ulkopuolelta käsin. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellytti Portugalin hallituksen mukaan sitä, että henkilöajoneuvojen tai tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen hyttien lasien optisten ominaisuuksien muuttaminen kielletään.

29. Portugalin hallitus pitää riidanalaista kieltoa sisäisen turvallisuuden varmistavana toimenpiteenä. Sen mukaan ajoneuvojen matkustajien ja tavarakuljetuksiin tarkoitetuissa ajoneuvoissa kuljetettavien tavaroiden selkeä näkyvyys on hyvin tärkeää niin rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen kuin tieliikenneturvallisuudenkin kannalta, koska se helpottaa matkustajapaikkojen asianmukaisen käytön ja turvavöiden määräysten mukaisen käytön valvontaa. Portugalin hallituksen mukaan lievemmillä toimenpiteillä ei voida varmistaa sisäisen turvallisuuden ja tieliikenneturvallisuuden tavoitteen saavuttamista.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Alustavat huomautukset*

30. Direktiivin 92/22 johdanto-osan perustelukappaleista käy ilmi, että kyseessä oleva yhteisön säädös on osa toimenpiteitä, joita toteutetaan, jotta Euroopan yhteisön sisämarkkinat voidaan toteuttaa asteittain kokonaisuudessaan 31.12.1992 mennessä täydellisen yhdenmukaistamismenetelmän avulla. Lainsäätäjän tarkoituksena oli ottaa tällä lainsäädäntöaloitteella käyttöön yhdenmukaistettu turvalasien osien tyyppihyväksyntämenettely ja siten yhtenäistää turvalaseja koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jotta kauppaa mahdollisesti rajoittavat kansallisen lainsäädännön erot voitiin poistaa.

31. Osan ETY-tyyppihyväksyntämerkin (direktiivissä 2001/92 käytetyn terminologian mukaisesti ”EY-tyyppihyväksyntämerkin”) kiinnittäminen kaikkiin hyväksytyn tyypin mukaisesti valmistettuihin turvalaseihin tekee tarpeettomaksi näiden lasien tekniset tarkastukset muissa jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä on näin ollen tarkoitus ottaa huomioon sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan tavoitteen saavuttamisen lisäksi tieliikenneturvallisuuden asettamat vaatimukset niiden monenlaisten riskien osalta, joita tällaisten lasien käyttöön liittyy.

32. Asetuksen nro 40/2003 5 §:ssä säädetään, että Portugalin tieliikenneviranomaisen on evättävä EY-tyyppihyväksyntä ja kansallinen tyyppihyväksyntä kaikilta sellaisilta ajoneuvoilta, jotka eivät ole asetuksen nro 40/2003 turvalaseja koskevien säännösten mukaisia. Tämä käsittää kiistatta näin ollen myös asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa

asetetun kiellon asentaa värillisiä kalvoja henkilöajoneuvojen ja tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen laseihin.

33. Kun otetaan huomioon, että EY-tyyppihyväksynnät myönnetään direktiivin 92/22 säännösten nojalla, näyttää siltä, että sitä, onko jäsenvaltio mahdollisesti jättänyt nyt esillä olevassa asiassa noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on arvioitava tämän yhteisön oikeuden säännön perusteella. Tällaista tulkintaa ei kuitenkaan puolla se, että, kuten aluksi todettiin, kyseessä olevaa direktiiviä sovelletaan sävytettyihin laseihin, ei siis värillisiin kalvoihin. Tämän alan kansallista lainsäädäntöä ei näin ollen ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla. Mikäli yhteistä tai yhdenmukaistettua sääntelyä ei ole annettu, jäsenvaltioiden velvollisuutena on kuitenkin varmistaa EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen perusvapauksien toteutuminen, ja tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi keskeisistä perusvapauksista. [10]

34. Koska tämän alan säännöstöä ei ole yhdenmukaistettu, aineellis-oikeudellinen kehys, jonka mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen on arvioitava riidanalaisen Portugalin lainsäädännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, käsittää näin ollen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat EY:n perustamissopimuksen ja ETA-sopimuksen primaarioikeuden normit. [11]

35. Todistustaakan prosessuaalisesta jakautumisesta on todettava, että EY 226 artiklaan perustuvassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Kyseessä olevan jäsenvaltion tehtävänä on sitä vastoin kiistää aineellisesti ja yksityiskohtaisesti komission esittämät tiedot ja niitä koskevat seuraukset. [12]

10 – EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla Euroopan yhteisön toimintaan sisältyy sisämarkkinat, joille on ominaista, että muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä. EY 14 artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi seuraavaa: ”Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden – – vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti.” Näillä määräyksillä viitataan erityisesti EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen määräyksiin. Vrt. tältä osin asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat). ETA-sopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan 1 kohdan nojalla ”yhdenmukaisen Euroopan talousalueen luomiseksi edistää sopimuspuolten kaupan ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista yhdenvertaisten kilpailun edellytysten pohjalta sekä samojen sääntöjen noudattamista”. ETA-sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla näiden tavoitteiden saavuttamiseksi assosiaatiosuhde käsittää muun muassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden. Tätä alaa säännellään tarkemmin 8 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen määräyksissä. Vrt. tämän osalta EFTAn tuomioistuimen 16.12.1994 antama tuomio asiassa E-1/94, Restamark (EFTA Court Report 1994–1995, s. 14, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

11 – Tämä seuraa vastakkaispäätelmänä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan, kun kysymys on alasta, jolla lainsäädäntö on yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, sitä koskevaa kansallista toimenpidettä on arvioitava suhteessa tähän yhdenmukaistamistoimenpiteeseen eikä suhteessa primaarilainsäädäntöön. Vrt. asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4947, 9 kohta); asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897, 32 kohta); asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14887, 64 kohta) ja asia C-309/02, Radlberger Getränke ja Spitz, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11763, 53 kohta). Ks. tämän osalta myös Dubois, L. ja Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 4. painos, Paris, 2006, 430 kohta, s. 275, jonka mukaan yhdenmukaistamisnormilla rajoitetaan jäsenvaltion EY 30 artiklan mukaista toimivaltaa. Täydellisen yhdenmukaistamisen vuoksi jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, mutta osittainen yhdenmukaistaminen jättää jäsenvaltioille tietyn harkintavallan yhdenmukaistetun lainsäädännön asettamissa rajoissa.

12 – Asia 272/86, komissio v. Kreikka, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4875, 21 kohta).

B *Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen*

36. Tavaroiden vapaa liikkuvuus varmistetaan erityisesti EY 28 artiklassa, jossa kielletään kaikki Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset tai vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. ETA-sopimuksen 11 artikla on normatiiviselta sisällöltään sama kuin tämä yhteisön oikeussääntö. [13]

37. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 28 artiklassa kielletään kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säännökset, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti. [14]

Vaikka toimenpiteen tarkoituksena ei ole säännellä jäsenvaltioiden välistä kaupankäyntiä, keskeistä on se, millaisia vaikutuksia – tosiasiallisia tai mahdollisia – toimenpiteestä aiheutuu yhteisön sisäiselle kaupalle. [15]

38. Kaikkien yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen tosiseikkojen arvioinnin perusteella on nyt esillä olevassa asiassa selvää, että asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momenttiin sisältyvä riidanalainen kielto on edellä esitetyn määritelmän mukainen vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Tällainen kielto voi nimittäin myös siinä tapauksessa, että sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin eikä se siten ole luonteeltaan syrjivä, ominaisuuksiensa ja vaikutustensa vuoksi vaikeuttaa tai estää kokonaan muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltioissa laillisesti valmistettavien ja/tai kaupan pidettävien värillisten kalvojen kaupan pitämisen Portugalissa.

39. Portugalin hallitus myöntää, että kyseessä oleva kielto haittaa värillisillä kalvoilla käytävää kauppaa Portugalissa, eli niillä käytävä kauppa joutuu epäedullisempaan asemaan kuin se oli ennen asetuksen nro 40/2003 voimaantuloa. Portugalin hallitus ei näin ollen kiistä kansallisen lainsäädännön rajoittavaa luonnetta.

13 – Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu EFTAn tuomioistuimen tuomio asiassa Restamark, 46 kohta ja 27.6.1997 antama tuomio asiassa E-6/96, Tore Wilhemsen (EFTA Court Report 1997, s. 3, 43 kohta), joiden mukaan ETA-sopimuksen 11 artikla on sisällöltään sama kuin EY 28 artikla. Ks. myös asia C-143/06, Ludwigs-Apotheke, tuomio 8.11.2007, (Kok. 2007, s. I-9623, 42 kohta) jonka mukaan "kyseisen sopimuksen 11 ja 13 artiklassa määrätyt tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskevat säännöt ovat keskeisiltä osiltaan samat kuin EY 28 ja EY 30 artiklassa vahvistetut säännöt".

14 – Vrt. asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta); yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 11 kohta); asia C-217/99, komissio v. Belgia, tuomio 16.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10251, 16 kohta); asia C-420/01, komissio v. Italia, tuomio 19.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6445, 25 kohta); asia C-192/01, komissio v. Tanska, tuomio 23.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9693, 39 kohta); asia C-41/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11375, 39 kohta); asia C-147/04, De Groot en Slot Allium ja Bejo Zaden, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-245, 71 kohta); asia C-65/05, komissio v. Kreikka, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10341, 27 kohta); asia C-54/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.3.2007 (Kok. 2007, s. I-2473, 30 kohta) ja asia C-297/05, komissio v. Alankomaat, tuomio 20.9.2007 (Kok. 2007, s. I-7467, 53 kohta).

15 – Ks. julkisasiamies Mazákin 8.2.2007 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-254/05, komissio v. Belgia, tuomio 7.6.2007 (Kok. 2007, s. I-4269, ratkaisuehdotuksen 39 kohta).

40. Tosiasiassa asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa säädetyn kaltainen laaja-alainen kielto voi estää mahdollisia ostajia paitsi käyttämästä kyseessä olevia kalvoja myös kokonaan hankkimasta niitä. Kuten komissio perustellusti esittää, käytännön tarkastelun perusteella on todennäköistä, että tuotteesta mahdollisesti kiinnostuneet tahot, kauppiaat ja yksityiskäyttäjät mukaan luettuina, eivät osta kalvoja, koska tiedossa on, ettei niitä saa käyttää ajoneuvojen laseissa. [16]

41. Tämä pätee etenkin, kun arvioidaan asianosaisten lausumia, jotka koskevat kyseessä olevien kalvojen muita tarkoituksenmukaisia käyttömahdollisuuksista esimerkiksi kotien suurilla lasipinnoilla, viherhuoneissa tai kasvihuoneissa ja joiden mukaan tällainen käyttö ei tule kyseeseen. Komission tietojen mukaan kyseessä olevat kalvot eroavat sekä materiaalikoostumukseltaan että teolliselta valmistustavaltaan tavanomaisesti kodeissa tai yleisesti rakennuksissa käytettävistä suojakalvoista. Lisäksi näiden kalvotyyppien tekniset ominaisuudet eroavat toisistaan muodon, värin ja valonläpäisevyyden osalta, minkä vuoksi niitä ei voida pitää toistensa vaihtoehtoina. Portugalin hallituksen väite, jonka mukaan valmistajan tehtävänä on päättää kussakin tapauksessa kalvojen käyttötarkoitus, ei aseta tätä toteamusta kyseenalaiseksi. Niinpä valmistaja ottaa jo todennäköistä käyttötarkoitusta määrittäessään säännönmukaisesti huomioon keskeiset tekijät, kuten estetiikan, sääolot ja pintarakenteen erityispiirteet, ja suunnittelee ja valmistaa tuotteen näin ollen niin, että sillä on toivotut ominaisuudet. Edellä esitetyn perusteella riidanalainen kielto voi estää kaupankäynnin valmistajan ja kauppiaan välillä.

42. Portugalin hallituksen väite, jonka mukaan Portugalin valtion luovuttua myöhemmin kyseessä olevan kiellon soveltamisesta käytössä ei ollut enää lainsäädännöllistä rajoitusta, joka olisi saattanut estää kyseessä olevilla värillisillä kalvoilla käytävän kaupan Portugalissa, on hylättävä. Pitää kuitenkin paikkansa, että Portugalin tasavalta ilmaisi aluksi halukkuutensa noudattaa komission perustellussa lausunnossa esittämää vaatimusta kumoamalla kyseessä olevan kiellon, sillä se päätti muuttaa asetusehdotuksen, jossa vahvistetaan tekniset säännöt värillisten kalvojen asentamisesta henkilöajoneuvojen laseihin [17] ja jonka nojalla tyyppihyväksyntä voitiin myöntää tällai-

16 – Ks. komission kannekirjelmän 20 kohta.

17 – Ehdotus asetukseksi värillisten kalvojen asentamista henkilöajoneuvojen laseihin koskevista teknisistä säännöistä (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

sille värillisille kalvoille, lakiehdotukseksi.[18] Portugalin hallituksen antamien tietojen mukaan tekstin oikeudellisen muodon muuttamisella oli tarkoitus varmistaa, että kyseessä oleva säädös saisi Portugalin oikeusjärjestyksessä lain aseman, ja näin asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momenttiin sisältyvä kielto voitaisiin selvästi ja muodollisesti kumota kokonaisuudessaan. Kuten Portugalin hallitus kuitenkin itsekin myöntää, tämä prosessi on toistaiseksi keskeytetty, kunnes komissio antaa lausunnon riidanalaisen säännöksen muuttamattomasta sisällöstä.

43. Tältä osin on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[19] Näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että merkitykselliset kansalliset säännökset ovat perustavanlaatuisesti muuttuneet perustellun lausunnon noudattamiselle asetetun määräajan päättymisen ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamisen välisenä aikana, ja kyseinen kehitys voi viedä tuomiolta, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa, pois merkittävän osan sen hyödyllisyydestä. Tällaisessa tilanteessa saattaa olla suotavaa, että komissio ei nosta kannetta vaan antaa uuden perustellun lausunnon, jossa tarkennetaan ne väitteet, joista se aikoo pitää kiinni muuttuneet olosuhteet huomioon ottaen.[20] Nyt esillä olevassa asiassa kansallisten säännösten perustavanlaatuinen muuttuminen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, koska Portugalin tasavalta ei ole alkuperäisistä lupauksistaan huolimatta kumonnut asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa olevaa kieltoa antamalla lakiasetuksen, vaan kyseinen momentti on pysytetty yhä voimassa.[21]

44. Kun otetaan huomioon Portugalin hallituksen viivyttely riidanalaisen kiellon

18 – Asetusehdotuksen (kannekirjelmän liite VI), jonka Portugalin Euroopan unionissa oleva pysyvä edustusto toimitti Euroopan komissiolle 21.12.2005 päivätyssä kirjeessään, johdanto-osan perustelukappaleista käy ilmi, että komission mukaan Portugalin tasavalta on ottanut käyttöön tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia rajoituksia, jotka ovat EY:n perustamissopimuksen vastaisia. Lisäksi siinä todetaan Portugalin tasavallan olevan valmis noudattamaan komission vaatimusta vahvistamalla värillisten kalvojen asentamista henkilöajoneuvojen laseihin koskevat tekniset säännöt, joissa otetaan huomioon sekä tieliikenteen turvallisuusvaatimukset että tavaroiden vapaa liikkuvuus. Ehdotuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään, että tässä säädöksessä tarkoitetuille kalvoille myönnetään kansallinen tyyppihyväksyntä. Ehdotuksen 8 §:n 1 momentin nojalla myös muissa jäsenvaltioissa myönnetyt hyväksynnät tunnustetaan. Ehdotuksen 9 §:ssä säädetään, että tyyppihyväksyntämerkinnän on oltava näkyvillä kaikissa kalvoissa.

19 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomio 7.6.2007, 39 kohta; asia C-119/04, komissio v. Italia, tuomio 18.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6885, 27 kohta); asia C-211/02, komissio v. Luxemburg, tuomio 6.3.2006 (Kok. 2003, s. I-2429, 6 ja 28 kohta); asia C-29/01, komissio v. Espanja, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2503, 11 kohta); asia C-147/00, komissio v. Ranska, tuomio 15.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2387, 26 kohta); asia C-119/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4795, 14 kohta); asia C-384/99, komissio v. Belgia, tuomio 30.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10633, 16 kohta); asia C-60/96, komissio v. Ranska, tuomio 3.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3827, 15 kohta); asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405, 20 kohta) ja asia C-302/95, komissio v. Italia, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6765, 13 kohta).

20 – Asia C-177/03, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11671, 21 kohta) ja asia C-203/03, komissio v. Itävalta, tuomio 1.2.2005 (Kok. 2005, s. I-935, 27–32 kohta).

21 – Tätä seikkaa ei muuta se, että, kuten suullisessa käsittelyssä kävi ilmi, Portugalin hallitus on 31.10.2007 päättänyt antaa lainsäädäntöä, jolla on tarkoitus kumota asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentti. Kyseessä oleva laki tulee Portugalin hallituksen antamien tietojen mukaan voimaan vasta sen jälkeen, kun se on julkaistu Portugalin tasavallan virallisessa lehdessä.

ilmoitetun kumoamisen osalta ja Portugalin hallituksen osin ristiriitaiset vastaukset lainsäädäntömenettelyn kulloisestakin vaiheesta, katson, ettei Portugalin lainsäädäntömenettelyn nykytila ole oikeusvarmuuden ja selkeyden vaatimusten mukainen.

45. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tulee yhteisön oikeuden täydellisen soveltamisen takaamiseksi saattaa lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa, mutta jäsenvaltioiden on lisäksi tehtävä se siten, että ne antavat säännöksiä, jotka ovat riittävän täsmällisiä, selkeitä ja avoimia, jotta oikeussubjektit voivat tuntea oikeutensa ja myös vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa.[22] Kuten olen asiassa C-319/06, komissio vastaan Luxemburg,[23] esittämässäni ratkaisuehdotuksessa jo todennut, tätä periaatetta sovelletaan varsinkin silloin, kun jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan yksilöille velvollisuuksia ja niiden noudattamatta jättämisestä uhataan seuraamuksilla. Nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että Portugalin tieliikenneviranomaisen on asetuksen nro 40/2003 5 §:n nojalla evättävä EY-tyyppihyväksyntä, mikäli lain vaatimuksia ei noudateta. Lisäksi värillisten kalvojen käyttökiellon rikkomisesta uhataan poliisi- ja järjestysoikeudellisilla seuraamuksilla.[24] Asetuksen nro 40/2003 2 §:n 2 momentissa säädetään 30–150 euron sakkorangaistuksesta, jollainen on määrättävä 3 momentin mukaisesta lainvastaisesta toiminnasta.

C Perusteltavuus

46. On kuitenkin tutkittava, onko kyseessä oleva säännös perusteltu sen yhteisön sisäiseen kaupankäyntiin kohdistuvasta rajoittavasta vaikutuksesta huolimatta EY 30 artiklassa määrättyjen perusteiden tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi, ja tarvittaessa, saavutetaanko rajoituksella sillä tavoiteltu tavoite eikä

22 – Vrt. tältä osin direktiiveistä asia C-360/87, komissio v. Italia, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-791, 12 kohta) ja asia C-220/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 15.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1589, 10 kohta). Ks. myös asia C-162/99, komissio v. Italia, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-541, 22–25 kohta); asia C-478/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2351, 20 kohta) ja asia C-275/03, komissio v. Portugali, tuomio 14.10.2004 (33 kohta).

23 – Ks. vireillä olevassa asiassa C-319/06 13.9.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen 75 kohta.

24 – Lanord Farinelli, M., "La norme technique: une source du droit légitime", *Revue française de droit administratif*, 2005, nro 4, s. 740 ja sitä seuraavat sivut, toteaa osuvasti, että teknisellä standardilla pyritään ohjaamaan ihmisen toimintaa, ilman että standardi kohdistuu pakottavasti tähän toimintaan. Viimeksi mainittu on mahdollista ainoastaan silloin, kun standardi sisällytetään oikeussääntöön ja saa siten oikeudellisesti sitovan luonteen ja kun tässä oikeussäännössä säädetään seuraamuksista sen noudattamatta jättämisestä. Seuraamukset voivat olla luonteeltaan hallinto-, siviili- ja jopa rikosoikeudellisia.

ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. [25]

47. Nyt esillä olevassa asiassa Portugalin hallitus väittää, että kyseessä oleva asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa säädetty kielto on perusteltu maan yleisen järjestyksen ja tieliikenneturvallisuuden vuoksi. Portugalin hallituksen mukaan kiellon tarkoituksena on varmistaa, että ajoneuvon ulkopuolelta on mahdollista nähdä ajoneuvon sisälle. Kiellon tavoitteena ei näin ollen ole sen mukaan ollut varmistaa kuljettajalle hyvä näkyvyys lasin valonläpäisevyyden säilyttämisellä vaan varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät välittömästi valvomaan tieliikennesääntöjen noudattamista pelkästään tarkkailemalla ajoneuvoja ja ajoneuvojen matkustajia. Portugalin hallitus väittää, että matkustajien kuljetukseen ja tavarakuljetuksiin tarkoitetuissa ajoneuvoissa kuljetettavien tavaroiden selkeä näkyvyys on hyvin tärkeää niin rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen kuin tieliikenneturvallisuudenkin kannalta, koska se helpottaa matkustajapaikkojen asianmukaisen käytön ja turvavöiden määräysten mukaisen käytön valvontaa.

48. Portugalin hallitus perustelee kieltoa näin ollen kahdella erillisellä perusteella: tarpeella ehkäistä ja torjua rikollisuutta sekä tieliikenneturvallisuuden vaatimuksilla. Näitä perusteita on systematiikan vuoksi käsiteltävä erillään siitä huolimatta, että ne molemmat pohjautuvat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. [26]

1. Tarve ehkäistä ja torjua rikollisuutta

49. Valtion intressi torjua tehokkaasti rikollisuutta kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alaan, ja nämä molemmat käsitteet

25 – Myös siinä tapauksessa, että kyseessä oleva kielto kuuluu EY 28 artiklan soveltamisalaan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen säädös, joka on määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, voi olla perusteltu EY 30 artiklassa lueteltujen yleistä etua koskevien syiden vuoksi (vrt. tältä osin edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 19.6. 2003, 29 kohta) ja asia C-270/02, komissio v. Italia, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1559, 21 kohta). Molemmissa tapauksissa kansallisen säännöksen on oltava omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan tavoitteen saavuttaminen ja se, että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (vrt. mm. yhdistetyt asiat C-388/00 ja C-429/00, Radiosistemi, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5845, 40–42 kohta); asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4431, 64 kohta); asia C-40/04, Yonemoto, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7755, 55 kohta) ja asia C-432/03, komissio v. Portugali, tuomio 10.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9665, 42 kohta).

26 – Leible, S., Grabitz ja Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, nide I, EY:n perustamissopimuksen 30 artikla, 12 ja 15 kohta, katsovat, että jäsenvaltioilla on erityisen laaja harkintavalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamisessa. Tavaraliikenteen yleiselle turvallisuudelle aiheuttama haitta uhkaa säännönmukaisesti myös ihmisten henkeä ja terveyttä, minkä vuoksi sitä on väistämättä arvioitava myös näiden käsitteiden perusteella. Sama pätee tieliikenneturvallisuuden vaarantumiseen (vrt. asia 406/85, Goffette, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2525), jossa tieliikenneturvallisuutta arvioitiin EY 30 artiklan nojalla, ennen kuin se voitiin todeta yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi).

mainitaan nimenomaisesti EY 30 artiklassa ja ETA-sopimuksen 13 artiklassa rajoitusten perusteina.

50. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tunnustettu, että perusvapauksia rajoittavaa jäsenvaltion toimenpidettä voidaan perustella yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella lähinnä sijoittautumisvapauden, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden,[27] yhteisön vapauden solmia assosiaatioita kolmansien maiden kanssa[28] ja joissakin harvoissa tapauksissa tavaroiden vapaan liikkuvuuden[29] yhteydessä. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa EY 30 artiklassa tarkoitetun yleisen järjestyksen suojaamiseksi perustellusti muun muassa seuraavista syistä: varastetuilla ajoneuvoilla käytävän kaupan paljastaminen ja jäljittäminen,[30] käytöstä poistettujen hopeaseoskolikoiden kerääminen valtion toimesta tapahtuvaa sulattamista varten[31] ja vientitukien kavallusten torjuminen.[32]

51. Jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset. Tässä

27 – Yhteisöjen tuomioistuin on aina korostanut, että yleistä järjestystä koskevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta (asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975, Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 27 kohta; asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. II, s. 485, 33 kohta; asia C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 27.4.2006, Kok. 2006, s. I-3449, 34 kohta ja asia C-50/06, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.6.2007, Kok. 2007, s. I-4383, 42 kohta).

28 – Esimerkiksi ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yleisen järjestyksen käsitteen yhteydessä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 39–EY 41 artiklaan sisältyviä periaatteita on mahdollisuuksien mukaan sovellettava sellaisiin Turkin kansalaisiin, joilla on päätöksen N:o 1/80 mukaisia oikeuksia. Tästä seuraa, että päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan mukaisen yleiseen järjestykseen liittyvän poikkeuksen soveltamisalaa määritettäessä on tutkittava, miten samaa poikkeusta tulkitaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta silloin, kun kyse on yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisista. Tällaisen tulkinnan puolesta puhuu vahvasti myös se, että edellä mainittu säännös on sanamuodoltaan lähes sama kuin EY 39 artiklan 3 kohta. Vrt. asia C-349/06, Polat, tuomio 4.10.2007; asia C-502/04, Torun, tuomio 16.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1563); asia C-340/97, Nazli, tuomio 10.2.2000 (Kok. 2000, s. I-957, 56 kohta) ja asia C-467/02, Cetinkaya, tuomio 11.11.2004 (Kok. 2004, s. I-10895, 43 kohta).

29 – Ks. yleisen järjestyksen yhteisön oikeuden mukaisesta käsitteestä vireillä olevassa asiassa C-319/06, komissio v. Luxemburg, 13.9.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen 40–44 kohta. Asiassa C-36/02, Omega, 14.10.2004 antamassaan tuomiossa (Kok. 2004, s. I-9609, 26 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että taloudellista toimintaa koskeva kansallinen kielto, jolla turvataan yleinen järjestys kyseessä olevan toiminnan mahdollisesti aiheuttaman ihmisarvon loukkaamisen vuoksi, voi olla perusteltu ainoastaan palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten ja niiden poikkeuslausekkeiden nojalla (EY 55 artikla, luettuna yhdessä EY 46 artiklan 1 kohdan kanssa), vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin pitänyt lähtökohtaisesti ratkaisevina tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä. Müller-Graff, P.-C., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (Schriftleitung Angela Bardenhewer-Rating ym.), 6. painos, Baden-Baden, 2003–2004, EY 30 artiklaa koskeva 49 kohta, katsoo, että yleisen järjestyksen käsitteen – joka on usein yhteydessä yleisen turvallisuuden käsitteeseen – on katsottava olevan ”luonteeltaan kaikenkattava”. Tähän suojeluintressiin voidaan näin ollen vedota ainoastaan tapauksissa, joissa ei ole olemassa muuta EY 30 artiklan mukaista oikeudellista intressiä. Kirjoittajan mukaan jäsenvaltiot eivät ole vedonneet tähänastisessa oikeuskäytännössä yleiseen järjestykseen perustellakseen kaupan rajoittamista. Fischer, P., Köck, H. ja Karollus, M., *Europarecht*, 4. painos, Wien, 2002, s. 756, 1579 kohta, viittaavat samoin siihen, että yleisen järjestyksen peruste kuuluu melko harvoin EY 30 artiklan soveltamisalaan.

30 – Asia 154/85, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1987 (Kok. 1987, s. 2717, 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-239/90, Boscher, tuomio 30.4.1991 (Kok. 1991, s. I-2023, 23 kohta).

31 – Asia 7/78, Thompson, tuomio 23.11.1978 (Kok. 1978, s. 2247, Kok. Ep. IV, s. 245, 32 ja 34 kohta).

32 – Asia C-426/92, Deutsches Milchkontor, tuomio 22.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2757, 44 kohta).

yhteydessä niiden on kuitenkin otettava huomioon, että yleinen järjestys ja turvallisuus ovat yhteisön oikeuden riippumattomia käsitteitä, jotka määrittävät perusvapauksien soveltamisalaa ja jotka ovat siten itsenäisiä, eikä niitä määritellä yhden tai useamman kansallisen oikeusjärjestyksen innoittamana.[33] Käsitteen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä saamaan merkitykseen ei voida vedota etenkään silloin, kun kyseessä on käsite, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat rajoittaa perusvapauksia tai muita yksilön oikeuksia. Tämän vuoksi olisi väärin vedota yleistä turvallisuutta ja järjestystä koskeviin jäsenvaltioiden poliisioikeudellisiin käsitteisiin ottamatta tässä yhteydessä huomioon yhteisön oikeuden erityispiirteitä ja perustamissopimuksen tavoitetta.[34] Mielestäni ei ole mitään aineellisia perusteita sille, että kansallisessa oikeudessa perinteisesti tehtyä eroa sellaisten poliisitoimien, jotka toteutetaan rikollisuuden ehkäisemiseksi osana poliisin varotoimia, ja repressiivisten poliisitoimien, jotka toteutetaan osana syytteeseenpanoa, välillä sovellettaisiin yhteisön oikeuteen siten, että myös Portugalin hallituksen mainitsemien poliisitoimien, joilla torjutaan rikollisuutta, olisi katsottava kuuluvan EY 30 artiklan ja ETA-sopimuksen 13 artiklan mukaisen yleisen järjestyksen käsitteen soveltamisalaan, varsinkin kun nämä nyt esillä olevat toimet ovat hyvin epämääräisiä ja erittelemättömiä.

52. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteiden tulkinta kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle,[35] minkä vuoksi jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa. Käsite on perusvapauksien poikkeuksena ymmärrettävä suppeasti. Tämän vuoksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteeseen ei ole perusteltua vedota erityisolosuhteiden vuoksi, mutta olosuhteiden perusteella jäsenvaltioille on myönnettävä tietty harkintavalta perustamissopimuksessa asetetuin rajoituksin.[36]

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää joka tapauksessa sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todel-

33 – Asia C-296/95, EMU Tabac, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1605, 30 kohta); asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 10–12 kohta) ja asia 64/81, Corman, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 13, 8 kohta). Yhteisön oikeuden käsitteitä ei pidä määritellä kansallisen lainsäädännön perusteella. Vetoaminen käsitteen merkitykseen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä on poissuljettua etenkin silloin, kun kyseessä on käsite, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat rajoittaa perusvapauksia tai muita yksilön oikeuksia (ks. Schütz, H.-J., Bruha, T. ja König, D., *Casebook Europarecht*, München, 2004, s. 451–452).

34 – Bröhmer, J., teoksessa Callies, C. ja Ruffert, M. (toim.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. painos, 2007, EY 46 artiklaa koskeva 4 kohta, s. 801, katsoo, että yleistä turvallisuutta ja järjestystä koskevien kansallisen poliisioikeuden käsitteiden rinnastamisesta on hyötyä vain tietyin edellytyksin silloin, kun määritellään yhteisön oikeuden mukaista ”yleisen turvallisuuden ja järjestyksen” käsitettä. Piska, C., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, Wien, 2003, 3. painos, EY 30 artiklaa koskeva 26 kohta, sen sijaan katsoo, että toisin kuin yleistä järjestystä koskeva kansallisen oikeuden käsite yhteisön oikeuden vastaava käsite ei ole luonteeltaan poliisioikeudellinen.

35 – Ks. edellä alaviitteessä 27 mainitut asia Rutili, tuomion 27 kohta ja asia Bouchereau, tuomion 33 kohta); yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5257, 64 ja 65 kohta); asia C-503/03, komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006 (Kok. 2006, s. I-1097, 45 kohta) sekä edellä alaviitteessä 27 mainitut asia komissio v. Saksa, tuomion 34 kohta ja asia komissio v. Alankomaat, tuomion 42 kohta).

36 – Ks. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 14.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 18 ja 19 kohta).

lisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.[37] Portugalin hallitus ei kuitenkaan ole pystynyt nyt esillä olevassa asiassa osoittamaan, että jotkin seikat viittaisivat vastaavaan Portugalin etua koskevaan vakavaan vaaraan. Tämän vuoksi asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa asetettua kieltoa ei voida perustella vetoamalla EY 30 artiklaan ja ETA-sopimuksen 13 artiklaan.

2. Tieliikenneturvallisuuden vaatimukset

54. Siltä osin kuin Portugalin hallitus väittää, että riidanalainen kielto annettiin ajoneuvojen kuljettajien turvallisuuden varmistamiseksi, on todettava, ettei tätä perustetta mainita nimenomaisesti EY 30 artiklassa eikä ETA-sopimuksen 13 artiklassa. Tieliikenneturvallisuus sen sijaan on kiistatta yhteisön oikeuden mukainen tavoite.[38] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan liikenneturvallisuus on yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan perustella.[39]

55. EY 30 artiklassa ja ETA-sopimuksen 13 artiklassa mainittuihin perusteisiin kuuluu lisäksi ihmisten terveyden ja elämän suojelu.

37 – Edellä alaviitteessä 27 mainitut asiat Rutili, tuomion 28 kohta ja asia Bouchereau, tuomion 35 kohta; asia C-54/99, Scientology, tuomio 14.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1335, 17 kohta); asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221, 28 kohta); asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok. 1999, s. I-11, 21 ja 23 kohta); edellä alaviitteessä 35 mainitut yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 66 kohta ja asia komissio v. Espanja, tuomion 46 kohta sekä edellä alaviitteessä 27 mainitut asia komissio v. Saksa, tuomion 35 kohta ja asia komissio v. Alankomaat, tuomion 43 kohta).

38 – Euroopan unionin liikenneturvallisuuden parantaminen on erittäin tärkeää, kun otetaan huomioon, että Euroopan unionissa sattuu vuosittain 1,3 miljoonaa onnettomuutta, joissa liikenteen uhrina kuolee yli 40 000 ihmistä ja yli 1,7 miljoonaa loukkaantuu. Komissio on ehdottanut tämän osalta eurooppalaisesta liikennepolitiikasta 12.9.2001 antamassaan valkoisessa kirjassa (KOM(2001) 370 lopullinen), että Euroopan unioni asettaa tavoitteeksi tieliikenteen kuolonuhrien määrän vähentämisen puoleen vuoteen 2010 mennessä. Kaikkien jäsenvaltioiden tieliikenteen turvallisuusongelmat ovat samoja: liiallinen ajonopeus, alkoholinkäyttö, turvavöiden käyttämättömyys, riittämätön törmäyssuoja, onnettomuusalttius, ajo- ja lepoaikojen noudattamatta jättäminen moottoriliikenteessä ja heikko näkyväisyys. EY 71 artiklan 1 kohdan c alakohdassa jäsenvaltioille annetaan erityinen valtuutus toteuttaa toimenpiteitä liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Nämä toimet liittyvät tiiviisti teknisten standardien oikeudelliseen mukauttamiseen ja siten kilpailuedellytysten yhdenmukaistamiseen. Ne koskevat mm. rekisteröintiä sekä ohjauslaitteiden, jarrujen, moottorien ja vaarallisia aineita kuljettavien ajoneuvojen ominaisuuksien tyyppihyväksyntää. Lisäksi ne käsittävät haitallisten aineiden päästöarvot, polttoaineenkulutusta ja hiilidioksidipäästöjä koskevat laskelmat, hyväksyttävän melutason tai tiettyjen ajoneuvojen mitat ja painot. Tällä alalla oikeudellisen mukauttamisen painopiste on yhteisön tasolla. Laajasti ymmärrettynä liikenneturvallisuus käsittää eurooppalaista ajokorttia koskevan oikeudellisen kehyksen. Yhteisön laajuista sääntelyä on annettu myös turvavyön käyttöpakosta tietyissä ajoneuvoissa ja ympäristöpoliittisista toimista, kuten velvollisuudesta myydä lyijytöntä polttoainetta. Myös kesäaikaa koskevalla yhteisön laaajuisella sääntelyllä on liikennepoliittinen perusta (ks. tästä Oppermann, T., *Europarecht*, 3. painos, 22 §, 21 kohta, s. 470).

39 – Vrt. mm. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. Suomi, tuomion 40 kohta; asia C-55/93, van Schaik, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4837, 19 kohta); asia C-314/98, Snellers, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8633, 55 kohta) ja asia C-451/99, Cura Anlagen, tuomio 21.3.2002 (Kok. 2002, s. I-3193, 59 kohta). Vrt. julkisasiamies Léger'n vireillä olevassa asiassa C-110/05, komissio v. Italia, 5.10.2006 esittämän ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

Ne ovat oikeushyviä, joiden suojelu on ensisijaista yhteisön toimissa, joilla ehkäistään liikenneonnettomuuksia.[40] Koska tieliikenneturvallisuuden käsite käsittää muun muassa ihmisen terveyden ja elämän suojelemisen liikenteessä, on seuraavassa otettava lähtökohdaksi näiden oikeushyvien välinen erityissuhde, jolloin oikeudellinen arviointi tehdään ensisijaisesti tieliikenneturvallisuutta koskevan perusteen mukaisesti.

56. Turvalasien ja tuulilasien hyvä valonläpäisevyys helpottaa poliisivalvonnan toteuttamista ja vaikuttaa tieliikenneturvallisuuteen, koska sen ansiosta poliisiviranomaiset voivat valvoa tieliikenteessä pelkästään havainnoimalla, onko ajoneuvoissa enemmän matkustajia kuin matkustajapaikkoja ja/tai noudatetaanko lakisääteistä turvavyön käyttöpakkoa.[41] Tältä osin kielto asentaa värillisiä kalvoja ajoneuvojen laseihin on varmasti omiaan edistämään tieliikenneturvallisuutta koskevan tavoitteen saavuttamista.

57. Katson kuitenkin, että asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momenttiin sisältyvä riidanalainen kielto ei kestä oikeudellista tarkastelua, jossa varmistetaan sen yhteensopivuus yhteisön oikeuden kanssa, koska kielto on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

D *Oikeasuhteisuus*

58. On toisaalta kiistatonta, että yhdenmukaistettujen oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat päättää haluamastaan kansanterveyden ja ihmisten elämän suojelun tasosta.[42] Yhtä lailla on kiistatonta, että ihmisen terveyden ja elämän suojaamisen tai erityisesti liikenneturvallisuuden kaltaisten tärkeiden oikeushyvien tehokas suojaaminen edellyttää kansallisilta viranomaisilta monenlaisia ehkäiseviä suojatoimenpiteitä, ja jäsenvaltioiden asiana on harkintavaltansa mukaisesti päättää, kuinka laajasti näitä oikeushyviä on suojattava.[43]

59. Toisaalta tämä ei muuta sitä tosiseikkaa, että poikkeaminen tavaroiden vapaan

40 – Ks. myös edellä mainitun julkisasiamies Léger'n asiassa C-110/05, komissio v. Italia, 5.10.2006 esittämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

41 – Turvavyön pakollisesta käytöstä säädetään yhteisön laajuisesti vähemmän kuin 3,5 tonnia painavien ajoneuvojen turvavöiden pakollista käyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 16.12.1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/671/ETY (EYVL L 373, s. 26), jota on muutettu 8.4.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/20/EY (EUVL L 115, s. 63).

42 – Asia C-293/94, Brandsma, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3159, 11 kohta); edellä alaviitteessä 25 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 44 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 35 kohta.

43 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Deutscher Apothekerverband, tuomion 103 kohta ja edellä alaviitteessä 25 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 44 kohta.

liikkuvuuden periaatteesta EY 30 artiklan nojalla tai yleistä etua koskevista pakottavista syistä on perusteltua ainoastaan silloin, kun kansalliset viranomaiset voivat osoittaa, että kyseinen poikkeus on tarpeen yhden tai useamman tässä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi ja että poikkeus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. [44] Lisäksi tässä yhteydessä on hyvin tärkeää panna merkille, että niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea. [45]

60. Portugalin tasavalta ei ole toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle asianmukaisia tietoja – esimerkiksi tutkimuksia, kertomuksia tai tilastoja – joiden perusteella voitaisiin mahdollisesti todeta, että riidanalaisen kiellon kaltaiset tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset ovat perusteltuja EY 30 artiklan ja ETA-sopimuksen 11 artiklan mukaisista syistä tai yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja että värillisten kalvojen käyttäminen, niiden väristä ja ominaisuuksista riippumatta, muodostaa erityisesti valonläpäisevyyden vuoksi uhan tieliikenneturvallisuudelle.

61. Tällainen tieliikenneturvallisuuteen kohdistuva uhka olisi sitäkin suuremmalla syyllä voitava osoittaa toteen, koska Portugalin tasavalta ei ole kieltänyt sävytettyjen lasien käyttöä, vaikka nekään – riidanalaisten värillisten kalvojen tapaan – eivät takaa sataprosenttista näkyvyyttä. Olennaisesti samanlaiset tosiseikat johtavat näin ollen erilaiseen kohteluun, minkä vuoksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen perusteluihin kohdistuvat erityisen suuret vaatimukset. Portugalin tasavalta ei tämän perusteella ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn eikä yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn aikana täyttänyt näyttövelvollisuuttaan.

62. Vaikka tätä ei otettaisi huomioon, kyseessä olevien kalvojen kieltäminen kokonaan ei vaikuta olevan oikeassa suhteessa tieliikenneturvallisuuden varmistamista koskevaan tavoitteeseen, sillä, kuten komissio perustellusti huomauttaa, jäsenvaltioiden on joka tapauksessa direktiivin 2001/92 nojalla säädettävä, että ajoneuvon B-pilarin lasien valonläpäisevyys on vähintään 70 prosenttia

44 – Asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883, 40 kohta); asia C-358/95, Morellato, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1431, 14 kohta); asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4431, 67 kohta) ja edellä alaviitteessä 25 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 5.2.2004, 22 kohta. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavien sopimusvaltioiden toimien, joilla suojellaan kansanterveyttä, oikeasuhteisuuden merkityksestä ETA-sopimuksen oikeusjärjestyksessä ks. edellä alaviitteessä EFTAn tuomioistuimen tuomio asiassa Tore Wilhelmsen, 79, 87, 91 ja 92 kohta ja 25.2.2005 antama tuomio asiassa E-4/04, Pedicel v. Sosial- og helsedirektoratet (EFTA Court Report 2005, s. 1, 55 ja 56 kohta).

45 – Asia C-42/02, Lindman, tuomio 13.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13519, 25 kohta); asia C-8/02, Leichtle, tuomio 18.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2641, 45 kohta); asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 63 kohta); asia C-137/04, Rockler, tuomio 16.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1441, 25 kohta); asia C-185/04, Öberg, tuomio 16.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1453, 22 kohta) ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 36 kohta. Kingreen, T., teoksessa Callies, C. ja Ruffert, M. (toim.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. painos, 2007, EY 28–EY 30 artiklaa koskeva 199 kohta, katsoo, etteivät jäsenvaltiot voi perustaa ihmisten terveyden ja elämän suojelemista pelkästään olettamuksille ja väitteille. Perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti erityisesti yksittäistapauksessa uhkaavan vaaran voimakkuudesta ja todennäköisyydestä. Edellytyksenä ei kuitenkaan ole jo aiheutuneet vahingot, koska tehokas suoja edellyttää monenlaisia ehkäiseviä toimia. Toimien tarpeellisuus on kuitenkin pystyttävä säännönmukaisesti osoittamaan kyseessä olevan velvollisuuden välttämättömyyden arvioinnin yhteydessä ymmärrettävien tieteellisten tietojen tai eurooppalaisten/kansainvälisten normien perusteella.

ja tuulilasin valonläpäisevyys vähintään 75 prosenttia. Säännöllä N:o 43 ei ole oikeudellista vaikutusta yhteisön oikeusjärjestyksessä eikä siten myöskään jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Lisäksi sääntö N:o 43 saatettiin osaksi yhteisön oikeutta Euroopan yhteisön liittymisestä Yhdistyneiden Kansakuntien 20.3.1958 tarkistettuun Euroopan talouskomission sopimukseen [46] 27.11.1997 tehdyllä neuvoston päätöksellä 97/836/EY, joka tuli voimaan 24.3.1998. EY 300 artiklan 7 kohdan nojalla edellä mainittu sopimus ja sääntö N:o 43 sitovat yhteisöä ja jäsenvaltioita. Tämän lisäksi direktiivin 2001/92 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa ja liitteessä II B viitataan sääntöön N:o 43, jossa esitetään erilaisia teknisiä vaatimuksia lasien ominaisuudelle ja asentamiselle, muun muassa edellä mainittu valonläpäisevyyttä koskeva vähimmäisarvo. Nämä tekniset eritelmät on näin ollen otettava huomioon direktiivin 92/22 mukaisessa hyväksyttävyyden arvioinnissa.

63. Kun otetaan huomioon, että edellä mainittu valonläpäisevyyttä koskeva vähimmäisarvo on otettu käyttöön yhteisön laajuisesti tieliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi, [47] tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi riittänyt ainoastaan sen edellyttäminen, ettei kyseessä olevia raja-arvoja ylitetä myöskään värillisten kalvojen säännönmukaisessa käytössä eli sen jälkeen, kun ne on kiinnitetty ajoneuvojen ikkunoihin. Tämä merkitsisi viime kädessä kyseessä olevan kiellon rajaamista siten, että ainoastaan sellaisten kalvojen käyttö kiellettäisiin, joiden valonläpäisevyys on riittämätön, minkä vuoksi edellä mainittujen raja-arvojen noudattamista ei voida taata. Lisäksi tätä kieltoa olisi rajattava myös kalvojen käytön osalta, ja sen olisi siten koskettava ainoastaan niitä laseja, jotka tosiasiassa mahdollistavat tieliikenteen poliisivalvonnan. Kieltoa sovellettaisiin tällöin sekä ajoneuvojen tuulilaseihin että matkustajapaikkojen viereisiin laseihin, ei kuitenkaan takalaseihin. Tällä tavoin ensinnäkin varmistettaisiin, että poliisit voivat valvoa liikennettä, ja toiseksi, toisin kuin riidanalainen kielto, tällainen toimenpide ei vaikuttaisi tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Kieltäessään asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa värillisten kalvojen käytön kokonaan Portugalin hallitus ylittää selvästi sen, mikä on tarpeen tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi. Tätä jäsenvaltion toimenpidettä ei voida näin ollen pitää tarpeellisena tai oikeasuhteisena tieliikenneturvallisuuden varmistamisen kannalta.

46 – Euroopan yhteisön liittymisestä Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sopimukseen pyörillä varustettuihin ajoneuvoihin ja niihin asennettaviin tai niissä käytettäviin varusteisiin ja osiin sovellettavien yhdenmukaisten teknisten vaatimusten hyväksymisestä sekä näiden vaatimusten mukaisesti annettujen hyväksymisien vastavuoroista tunnustamista koskevista ehdoista (vuoden 1958 tarkistettu sopimus) 27.11.1997 tehty neuvoston päätös 97/836/EY (EYVL L 346, s. 78). Päätöksen liitteessä II säädetään, että liittyessään pyörillä varustettuja ajoneuvoja, niiden varusteita ja osia koskevaan tarkistettuun sopimukseen Euroopan yhteisö aikoo rajoittaa liittymisensä seuraavassa luettelossa mainittujen YK:n Euroopan talouskomission sääntöjen sekä muutossarjojen, sellaisina kuin ne ovat voimassa liittymispäivänä, tunnustamiseen ja hyväksymiseen. Taulukossa on mainittu YK:n Euroopan talouskomission sääntö N:o 43 ”turvalasi”. Edellä alaviitteessä 5 mainittu Sündermann, B., s. 51, 54 kohta, katsoo, ettei EY 300 artiklan 7 kohdan, luettuna yhdessä 1 artiklan 4 kohdan (uusi säännöstö) ja 1 artiklan 7 kohdan (vuoden 1958 toisen tarkistetun sopimuksen pysyvät säännökset), nojalla tarvita näiden säännösten yhteydessä muuta lainsäädäntöä, toisin sanoen kansallisen lainsäädännön muuttamista. Näin ollen sekä sopimus että YK:n Euroopan talouskomission sääntö N:o 43 sitovat yhteisöä ja jäsenvaltioita.

47 – Ajoneuvojen teknisten määräysten yhdenmukaistamisella Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission alaisuudessa ja yhteisössä on kolme keskeistä tavoitetta: tieliikenteen turvallisuus, ympäristönsuojelu ja ajoneuvoja koskevan markkinoillepääsyn varmistaminen poistamalla kaupan tekniset esteet. Vrt. edellä alaviitteessä 5 mainittu Sündermann, B., s. 49, 50 ja 55; edellä alaviitteessä 38 mainittu Oppermann, T., 22 §, 21 kohta, s. 470 ja 18 §, 43 kohta, s. 388 sekä Langner, ”Technische Vorschriften und Normen”, teoksessa Dauses (toim.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. VI., 1, 4 ja 118 kohta).

64. Portugalin hallitus ei näytä myöskään tosiasiassa kiistävän tätä, sillä se toteaa vastineessaan, että myös muita ratkaisuvaihtoehtoja, mahdollisesti myös lainsäädäntöä lievempiä ratkaisuja, voidaan harkita. Vastaavasti Portugalin hallitus ei ole esittänyt riittävää näyttöä sen väitteen osalta, jonka mukaan vaihtoehtoisilla ratkaisuilla ei olisi ollut mahdollisuutta turvata tieliikenneturvallisuutta.

65. Asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momenttiin sisältyvää kansallista sääntelyä ei voida perustella tieliikenneturvallisuuteen liittyvillä näkökohdilla, sillä säännös loukkaa suhteellisuusperiaatetta. Kyseessä oleva säännös on näin ollen EY 28 artiklan ja ETA-sopimuksen 11 artiklan vastainen.

66. Edellä esitetyn perusteella totean lopuksi, ettei Portugalin tasavalta ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan eikä ETA-sopimuksen 11 ja 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on 11.3.2003 annetun asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa kieltänyt värillisten kalvojen asentamisen ajoneuvojen laseihin, mikä estää muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltioissa laillisesti valmistettavien / kaupan pidettävien värillisten kalvojen kaupan pitämisen Portugalissa.

VII Oikeudenkäyntikulut

67. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

68. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, ettei Portugalin tasavalta ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan eikä ETA-sopimuksen 11 ja 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on 11.3.2003

annetun asetuksen nro 40/2003 2 §:n 1 momentissa kieltänyt värillisten kalvojen asentamisen ajoneuvojen laseihin, mikä estää muissa jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimusvaltioissa laillisesti valmistettavien / kaupan pidettävien värillisten kalvojen kaupan pitämisen Portugalissa

2) velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.