FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK

föredraget den 13 december 2007 [1]

I — Inledning

Europeiska gemenskapernas kommission har med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Portugal har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG samt enligt artiklarna 11 och 13 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 [2] (nedan kallat EES-avtalet) genom att anta nationell lagstiftning enligt vilken anbringande av solskyddsfilm på fönster i personfordon eller tunga fordon skall vara förbjuden.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 1, 1994, s. 3.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Primär gemenskapsrätt

2. Enligt artikel 28 EG skall kvantitativa importrestriktioner mellan medlemsstaterna samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna.

3. Enligt artikel 30 EG är bland andra sådana förbud eller restriktioner för import vilka är berättigade på grund av hänsyn till allmän säkerhet eller till intresset av att skydda människors hälsa och liv tillåtna, förutsatt att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

2. Direktiven 2001/92/EEG och 92/22/EEG

4. Direktiv 2001/92/EG [3] (nedan kallat direktiv 2001/92) avser anpassning till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 92/22/EEG om säkerhetsglas och glasmaterial på motorfordon och släpvagnar till dessa och av rådets direktiv 70/156/EEG om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa.

5. Syftet med direktiv 92/22/EEG [4] (nedan kallat direktiv 92/22) är att införa ett typgodkännandeförfarande för säkerhetsrutor och säkerhetsglas till vindrutor och andra glasrutor eller avskiljande glasskärmar på motorfordon och tillhörande släpfordon för att åstadkomma enhetlighet.

6. Direktiv 92/22 i dess lydelse enligt direktiv 2001/92 är tillämpligt på glasrutor som är avsedda att ge skydd mot solstrålning (tonade glasrutor), emellertid inte på solskyddsfilm som anbringas på fönster i passagerarfordon eller tunga fordon efter det att de tagits i drift.

7. I tredje skälet i direktiv 2001/92 samt i bilaga II B till detta direktiv hänvisas i sin tur till bestämmelserna för allmänna och särskilda specifikationer, prov och tekniska krav som skall vara de som anges i föreskrifter nr 43 från Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, i den senaste version som Europeiska gemenskapen antagit [5] (nedan kallad föreskrifter nr 43), av vilka det framgår att säkerhetsglas måste ha en normal ljusgenomsläppning på minst 70 procent, medan ljusgenomsläppningen beträffande vindrutor inte får understiga 75 procent. [6]

8. Något minsta värde för ljusgenomsläppning för de bakre fönsterrutorna föreskrivs

3 — Kommissionens direktiv 2001/92/EG av den 30 oktober 2001 om anpassning till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 92/22/EEG om säkerhetsglas och glasmaterial på motorfordon och släpvagnar till dessa och av rådets direktiv 70/156/EEG om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa (EGT L 291, s. 24).

4 — Rådets direktiv 92/22/EEG av den 31 mars 1992 om säkerhetsglas och glasmaterial på motorfordon och släpvagnar till dessa (EGT L 129 s. 11; svensk specialutgåva område 13, volym 22, s. 52).

5 — Sedan slutet av 50-talet harmoniseras de tekniska bestämmelserna för motorfordon på internationell nivå för att undanröja hinder inom handeln med motorfordon och tillbehör till gagn för konsumenterna. Den rättsliga grunden är en överenskommelse som antogs den 20 mars 1958 inom ramen för Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE) och reviderades med verkan från den 16 oktober 1995. Hittills har 47 avtalsparter samt Europeiska gemenskapen anslutit sig till överenskommelsen (”revision 2 i avtalet avseende införande av enhetliga tekniska föreskrifter för hjulfordon, utrustning och delar som kan monteras och/eller användas på hjulfordon och villkoren för ömsesidigt erkännande av typgodkännande som beviljats på grundval av dessa föreskrifter”) (se i detta avseende Sündermann, B., ”Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht”, Straßenverkehrsrecht – Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen, 2006, s. 49 och s. 50). På grundval av denna överenskommelse antogs föreskrifter nr 43, i vilka enhetliga bestämmelser för typgodkännande av material för säkerhetsglas och dess montering i fordon fastställs. Enligt bestämmelserna avseende föreskriftens tillämpningsområde gäller denna säkerhetsglas som skall monteras i fordon som vindrutor och andra glasrutor eller avskiljande glasskärmar på motorfordon och tillhörande släpfordon samt monteringen av dessa. Den är inte tillämplig på glas till belysning, ljussignalanordningar och instrumentpanel samt särskilda skottsäkra glas. Dessa föreskrifter gäller inte heller för dubbelrutor.

6 — Föreskrifter nr 43, enhetliga bestämmelser för typgodkännande av säkerhetsglas och dess montering i fordon, bilaga 21, punkt 4 ”Särskilda bestämmelser för fordon i kategorierna M och N” (se punkterna 4.1.1, 4.2.1.1, 4.2.2.1).

emellertid inte. Detta innebär att ett fordon får vara utrustat med tonade glasrutor eller solskyddsfilm med mycket svag ljusgenomsläppning vad gäller de bakre fönsterrutorna samt bakrutan om det förfogar över två utåtvändiga backspeglar.

B — *Den nationella lagstiftningen*

9. Direktiv 2001/92 införlivades i portugisisk lagstiftning genom Decreto-Lei (lagdekret) nr 40/2003 av den 11 mars 2003. [7]

10. Artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 har följande lydelse: ”Anbringande av solskyddsfilm på fönster i passagerarfordon eller tunga fordon är förbjudet med undantag för lagenligt anbringande av märken och mörk film utan spegelbeläggning.”

11. I artikel 5 i lagdekret nr 40/2003 föreskrivs att Direcção-Geral de Viação (vägtrafikförvaltningen) från och med den dag då denna bestämmelse träder i kraft skall vägra att bevilja EG-typgodkännande eller nationellt typgodkännande till de bilmodeller som inte uppfyller kraven enligt bestämmelserna i lagdekret nr 40/2003 avseende säkerhetsglas.

III — Det administrativa förfarandet

12. Den 1 april 2004 sände kommissionen en formell underrättelse till den portugisiska regeringen i vilken kommissionen påpekade att Republiken Portugal åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG, enligt artiklarna 11 och 13 i EES-avtalet samt enligt artikel 8 i direktiv 98/34/EG (nedan kallat direktiv 98/34) [8] genom att via ikraftträdandet av artikel 2 i lagdekret nr 40/2003 förbjuda anbringande av solskyddsfilm på fönster i passagerarfordon och tunga fordon, utan att dessförinnan ha överlämnat förslaget till denna nationella bestämmelse till kommissionen.

7 — Decreto-Lei n° 40/2003, *Diário da República* – I Série-A N° 59 av den 11 mars 2003.

8 — Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, s. 37).

13. Den portugisiska regeringen svarade i sitt meddelande av den 28 juni 2004 att ovannämnda förbud utgör en åtgärd för skydd av den inre säkerheten, särskilt av den allmänna ordningen och den allmänna trafiksäkerheten, som är tillåten enligt artikel 30 EG.

14. Genom skrivelse av den 22 december 2004 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till den portugisiska regeringen. Däri gav kommissionen uttryck för sin övertygelse att Republiken Portugal hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG samt enligt artiklarna 11 och 13 i EES-avtalet, eftersom förbudet i artikel 2 i lagdekret nr 40/2003 skapar hinder för handeln med solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet. Dessutom invände kommissionen på nytt att informationsskyldigheten i artikel 8 i direktiv 98/34 hade åsidosatts.

15. Kommissionen anmodade vidare den portugisiska regeringen att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det motiverade yttrandet.

16. Därefter meddelade den portugisiska regeringen, genom skrivelse av den 22 juli 2005, att den avsåg att upphäva artikel 2 i lagdekret nr 40/2003. Dessutom meddelade den portugisiska regeringen att ett nytt förslag för en teknisk bestämmelse utarbetades som beräknades vara avslutat inom två månader efter sommarsemestern och klart att skickas till kommissionen i enlighet med direktiv 98/34.

17. Efter det att förslaget till förordningsdekret avseende fastställelse av tekniska bestämmelser om anbringande av solskyddsfilm på fönster i fordon [9] skickats till kommissionen den 21 december 2005 beslutade denna att återkalla sin anmärkning att artikel 8 i direktiv 98/34 åsidosatts.

18. Kommissionen har i sin ansökan däremot vidhållit anmärkningen avseende att förbudet i artikel 2 i lagdekret nr 40/2003 avseende anbringande av solskyddsfilm på fönster i passagerarfordon och tunga fordon inte är förenligt med artikel 28 EG och artikel 11 i EES-avtalet, eftersom Republiken Portugal enligt kommissionens kännedom inte hade upphävt den omtvistade nationella bestämmelsen.

9 — Förslag till ett dekret avseende fastställelse av tekniska bestämmelser om anbringande av solskyddsfilm på fönster i fordon (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

IV — Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

19. Kommissionen har i sin ansökan, som inkom till domstolens kansli den 16 juni 2006, yrkat att domstolen skall

1. fastställa att Republiken Portugal har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG samt enligt artiklarna 11 och 13 i EES-avtalet genom att i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 av den 11 mars 2003 förbjuda anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar, eftersom detta förbud hindrar försäljningen i Portugal av solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet,

2. förplikta Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Den portugisiska regeringen har i sitt svaromål, som inkom den 11 september 2006, yrkat att domstolen skall

1. ogilla talan om fastställelse av att Republiken Portugal har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG samt enligt artiklarna 11 och 13 i EES-avtalet genom att i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 av den 11 mars 2003 förbjuda anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar, eftersom detta förbud hindrar försäljningen i Portugal av solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet, på grund av att denna talan saknar föremål, eftersom Republiken Portugal beslutat att allmänt tillåta anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar,

2. förplikta kommissionen att betala rättegångskostnaderna.

21. Efter mottagandet av kommissionens replik av den 21 november 2006 och den portugisiska regeringens duplik av den 5 februari 2007 avslutades det skriftliga förfarandet.

22. Domstolen har inom ramen för förberedande åtgärder ställt två frågor till parterna som dessa har besvarat.

23. Vid förhandlingen i målet den 7 november 2007 förde kommissionens och portugisiska regeringens ombud fram sina respektive ståndpunkter.

V — Parternas främsta argument

24. *Kommissionen* anser att den omtvistade portugisiska bestämmelsen, enligt vilken anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar är förbjuden, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i strid med artikel 28 EG och artikel 11 i EES-avtalet, eftersom detta förbud hindrar försäljningen i Portugal av solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet. Det kan nämligen förväntas att potentiella intressenter, återförsäljare eller enskilda inte heller köper denna solskyddsfilm i vetskap om att de inte får anbringa den på fönster i bilar.

25. Den har medgett att det i avsaknad av harmoniserade bestämmelser på gemenskapsnivå, ankommer på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet för trafiksäkerhet skall vara på deras territorium. Det ankommer emellertid på medlemsstaterna att bevisa att dess lagstiftning är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet i den mån den direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan utgöra ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna.

26. Kommissionen anser att Republiken Portugal har underlåtit att ge tillgång till information, till exempel till studier, rapporter eller statistik, av vilken det i förekommande fall framgår att hinder av den fria rörligheten för varor som de omtvistade är motiverade av de skäl som anges i artikel 30 EG och artikel 11 i EES-avtalet eller på grund av tvingande skäl av allmänintresse och att användningen av solskyddsfilm, oberoende av dess färg och egenskaper, särskilt vad gäller ljusgenomsläppningen, utgör en fara för allmän ordning och/eller allmän trafiksäkerhet.

27. Den *portugisiska regeringen* har inte bestritt de faktiska omständigheter som anförts i ansökan. Den har emellertid invänt mot kommissionens bedömning av vissa faktiska omständigheter. Den anser att det omtvistade förbudet är motiverat, eftersom medlemsstaterna enligt artikel 30 EG har rätt att anta den lagstiftning som krävs för att tillvarata allmän ordning och allmän säkerhet samt trafiksäkerhet.

28. Syftet med förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 är att säkerställa att personer och gods i bilens inre utrymme kan observeras och identifieras. För att åstadkomma detta var det nödvändigt att förbjuda en ändring av de optiska egenskaperna hos fönsterglas i passagerarfordon eller det utrymme som utnyttjas av personer i tunga fordon.

29. Den portugisiska regeringen anser att det omtvistade förbudet utgör en åtgärd för att bevara den inre säkerheten. Den har anfört att det är nödvändigt att passagerare och gods i bilar kan identifieras för att förebygga och bekämpa brottslighet och säkerställa trafiksäkerhet, eftersom detta underlättar kontrollen av att fordonssäten och säkerhetsbälten används på föreskrivet sätt. Det finns inte några mindre ingripande åtgärder som gör det möjligt att säkerställa att målen med den inre säkerheten och trafiksäkerheten uppnås.

VI — Rättslig bedömning

A — *Inledande synpunkter*

30. Enligt skälen till direktiv 92/22 hör antagandet av denna gemenskapsbestämmelse till de åtgärder som vidtogs för att med användning av en metod med fullständig harmonisering stegvis genomföra Europeiska gemenskapernas inre marknad fram till den 31 december 1992 till fullo. Syftet med lagstiftarens initiativ var att undanröja rådande skillnader som hade kunnat leda till handelshinder genom att införa ett harmoniserat förfarande för typgodkännande och den därmed sammanhängande tillnärmningen av medlemsstaternas bestämmelser avseende säkerhetsglas.

31. Genom att på varje typ av säkerhetsglas som överensstämmer med den godkända typen fästa ett EEG-typgodkännandemärke (eller ett EG-typgodkännandemärke för komponenter enligt den terminologi som införts genom direktiv 2001/92) gör man ytterligare teknisk kontroll i de övriga medlemsstaterna överflödig. Utöver målet att upprätta en inre marknad skall emellertid även kraven på trafiksäkerhet beaktas vad gäller de olika risker som är förenade med användningen av dessa fönster.

32. I artikel 5 i lagdekret nr 40/2003 åläggs den portugisiska vägtrafikförvaltningen att vägra att bevilja EG-typgodkännande för de bilmodeller som inte uppfyller kraven enligt bestämmelserna i lagdekret nr 40/2003 avseende säkerhetsglas. De är ostridigt att detta omfattar åsidosättanden mot förbudet i

artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 att anbringa solskyddsfilm på fönster i passagerarfordon och tunga fordon.

33. Mot bakgrund av att beviljandet av EG-typgodkännanden skall ske i enlighet med bestämmelserna i direktiv 92/22 ligger det nära till hands att tillämpa denna gemenskapsbestämmelse som måttstock för att bedöma om det föreligger ett fördragsbrott i förevarande mål. Mot detta talar dock att direktivet såsom nämnts inledningsvis visserligen är tillämpligt på tonat glas men inte på solskyddsfilm. De nationella bestämmelser som omfattar detta område har alltså inte harmoniserats på gemenskapsnivå. Även om det inte föreligger några gemensamma eller harmoniserade regler är medlemsstaterna trots detta skyldiga att respektera de grundläggande friheterna i fördraget, bland vilka den fria rörligheten för varor ingår. [10]

34. I avsaknad av harmonisering på detta område omfattar den materialrättsliga ramen, mot bakgrund av vilken domstolen har anmodats att uttala sig om huruvida de omtvistade portugisiska bestämmelserna är förenliga med gemenskapsrätten, således de primärrättsliga bestämmelserna i EG-fördraget och EES-avtalet avseende den fria rörligheten för varor. [11]

35. Det kan med avseende på den processuella fördelningen av bevisbördan hänvisas till att det i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG åligger kommissionen att bevisa att ett sådant fördragsbrott föreligger. Det ankommer däremot på den svarande medlemsstaten att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de fakta som presenterats och konsekvenserna därav. [12]

10 — Det skall härvid erinras om att Europeiska gemenskapens verksamhet enligt artikel 3.1 c EG innefattar en inre marknad som kännetecknas av att hindren för bland annat den fria rörligheten för varor avskaffas mellan medlemsstaterna. Vidare föreskrivs i artikel 14.2 EG att ”[d]en inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor … säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag”. De bestämmelser som avses återfinns främst i artikel 28 EG och följande artiklar. Se dom av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959), punkt 24 och följande punkter. Enligt lydelsen av artikel 1.1 i EES-avtalet har detta avtal till syfte att ”främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna på lika konkurrensvillkor och med respekt för samma regler, i avsikt att skapa ett homogent Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde”. För att uppnå dessa mål omfattar avtalet enligt artikel 1.2 a bland annat den fria rörligheten för varor. Detta område regleras enligt bestämmelserna i artikel 8 och följande artiklar. Se, för ett liknande resonemang, EFTA-domstolens dom av den 16 december 1994 i mål E-1/94, Restamark (1994–1995 EFTA Court Report, 14), punkt 46 och följande punkter.

11 — Detta följer e contrario av domstolens rättspraxis enligt vilken de nationella bestämmelserna inom ett område där det har skett en uttömmande harmonisering på gemenskapsnivå skall bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna. Se dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage (REG 1993, s. I-4947), punkt 9, av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler (REG 2001, s. I-9897), punkt 32, av den 11 december 2003 i mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband (REG 2003, s. I-14887), punkt 64, och av den 14 december 2004 i mål C-309/02, Radlberger Getränke och Spitz (REG 2004, s. I-11763), punkt 53. Se även, för ett liknande resonemang, Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 4:e upplagan, Paris 2006, punkt 430, s. 275, enligt vilken en harmoniseringsbestämmelse begränsar medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 30 EG. Medan en fullständig harmonisering innebär att medlemsstaterna förbjuds att begränsa den fria rörligheten för varor innebär en delvis harmonisering att de ges ett visst handlingsutrymme inom de gränser som fastställs i den harmoniserade lagstiftningen.

12 — Dom av den 22 september 1988 i mål 272/86, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 4875), punkt 21.

B — *Begränsning av den fria rörligheten för varor*

36. Den fria rörligheten för varor säkerställs framför allt genom förbudet i artikel 28 EG mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen. Artikel 11 i EES-avtalet är identisk med denna bestämmelse i gemenskapsrätten vad gäller dess normativa innehåll. [13]

37. Enligt domstolens fasta rättspraxis riktar sig förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som de restriktioner som anges i artikel 28 EG mot alla regler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen. [14] Detta innebär att trots att en åtgärd inte har till syfte att reglera handeln med varor mellan medlemsstaterna är det avgörande dess faktiska eller potentiella påverkan av handeln inom gemenskapen. [15]

38. Efter att ha bedömt alla de faktiska omständigheter som åberopats vid domstolen kan det ur mitt perspektiv inte råda något tvivel om att det omtvistade förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 utgör en åtgärd med motsvarande verkan enligt denna definition. Ett sådant förbud kan nämligen, även om det är tillämpligt utan åtskillnad och således inte innebär någon diskriminering, tendentiellt eller till sin verkan hindra eller till och med omöjliggöra handeln med en annan medlemsstat eller med en stat som är part i EES-avtalet av solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i Portugal.

39. Den portugisiska regeringen har medgett att ett sådant förbud kan missgynna handeln med den ifrågasatta solskyddsfilmen i Portugal eller göra den mindre gynnsam än under tiden före ikraftträdandet av lagdekret nr 40/2003. Det har följaktligen inte bestritts att bestämmelsen innebär en begränsning.

13 — Se EFTA-domstolens dom av den 16 december 1994 i mål E-1/94, Restamark (1994-1995 EFTA Court Report, 14), punkt 46 och av den 27 juni 1997 i mål E-6/96, Tore Willemsen (1997 EFTA Court Report, 3), punkt 43, enligt vilka artikel 11 i EES-avtalet är identisk med artikel 28 EG. Se även domstolens dom av den 8 november 2007 i mål C-143/06, Ludwigs-Apotheke (REG 2007, s. I-9623), punkt 42, i vilken det fastställdes ”att reglerna om restriktioner för den fria rörligheten för varor i artiklarna 11 och 13 i detta avtal innehållsmässigt är identiska med motsvarande regler i artiklarna 28 EG och 30 EG”.

14 — Se dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343), punkt 5, av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431), punkt 11, av den 16 november 2000 i mål C-217/99, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-10251), punkt 16, av den 19 juni 2003, kommissionen mot Italien i mål C-420/01 (REG 2003, s. I-6445), punkt 25, av den 23 september 2003 i mål C-192/01, kommissionen mot Danmark (REG 2003, s. I-9693), punkt 39, av den 2 december 2004 i mål C-41/02, kommissionen mot Nederländerna (REG 2004, s. I-11375), punkt 39, av den 10 januari 2006 i mål C-147/04, De Groot en Slot Allium och Bejo Zaden (REG 2006, s. I-245), punkt 71, av den 26 oktober 2006 i mål C-65/05, kommissionen mot Grekland (REG 2006, s. I-10341), punkt 27, av den 15 mars 2007, i mål C-54/05, kommissionen mot Finland (REG 2007, s. I-2473), punkt 30, och av den 20 september 2007 i mål C-297/05, kommissionen mot Nederländerna (REG 2007, s. I-7467), punkt 53.

15 — Se punkt 39 i generaladvokaten Mazáks förslag till avgörande av den 8 februari 2007 i mål C-254/05, kommissionen mot Belgien (dom av den 7 juni 2007, REG 2007, s. I-4269).

40. Ett så omfattande förbud som det i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 kan i själva verket även avhålla potentiella förvärvare från att förvärva och inte endast från att använda sådan solskyddsfilm. Såsom kommissionen med rätta anfört kan man nämligen vid en realistisk betraktelse förvänta sig att potentiella intressenter, däribland återförsäljare och privata användare med vetskap om att de inte får anbringa denna solskyddsfilm på fönster i bilar kommer att avstå från att köpa sådan solskyddsfilm. [16]

41. Detta gäller i ännu högre grad då det efter en bedömning av parternas argument kan konstateras att en annan användning av den ifrågasatta solskyddsfilmen, till exempel på stora glasytor i hemmet, i vinterträdgårdar eller i växthus inte kommer i fråga. Enligt vad kommissionen angett skiljer sig denna film såväl vad gäller dess materialsammansättning som dess industriella framställning från sådan skyddsfilm som normalt sett används för hemmabruk eller allmänt i byggnader. Båda typer av film har dessutom andra tekniska egenskaper vad gäller deras form, färg och ljusgenomsläppning, vilket innebär att de ingalunda kan anses som utbytbara. Detta påstående motsägs inte av den portugisiska regeringens uttalande, enligt vilket tillverkaren skall fastställa dess avsedda användning i det enskilda fallet. Just vid fastställandet av den avsedda användningen kommer tillverkaren nämligen i regel att beakta viktiga aspekter som estetik, väderförhållanden samt särskilda egenskaper vad gäller ytans struktur och måste därför utforma och tillverka produkten på så sätt att den har de önskade egenskaperna. Det omtvistade förbudet kan följaktligen stänga alla distributionskanaler för tillverkare och återförsäljare.

42. Den portugisiska regeringens invändning att det inte längre finns någon begränsning i lag till följd av att den portugisiska staten i efterhand avstått från detta förbud som skulle kunna medföra att handeln med sådana solskyddsfilmer i Portugal hindras kan inte godtas. Det är visserligen riktigt att Republiken Portugal till en början var beredd att rätta sig efter kommissionens uppmaning i det motiverade yttrandet att upphäva förbudet när den beslutade att omvandla förslaget till dekret avseende fastställelse av tekniska bestämmelser om anbringande av solskyddsfilm på fönster i fordon, [17] i vilket beviljandet av typgodkännanden för sådana

16 — Se punkt 20 i kommissionens ansökan.

17 — Förslaget till ett förordningsdekret avseende fastställelse av tekniska bestämmelser om anbringande av solskyddsfilm på fönster i fordon (Projecto de decreto regulamentar que estabelece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

solskyddsfilmer tilläts, till ett förslag till lagdekret. [18] Enligt uppgifter från den portugisiska regeringen är syftet med omvandlingen av den rättsliga formen nämligen att säkerställa att denna rättsakt erhåller rangen av en lag inom den portugisiska rättsordningen, varmed förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 uppenbarligen upphävdes formellt. Såsom den portugisiska regeringen emellertid själv har påpekat har detta arbete skjutits upp så länge som kommissionen inte har yttrat sig avseende den omformulerade texten i den omtvistade lagbestämmelsen.

43. Det skall i detta avseende noteras att förekomsten av ett fördragsbrott enligt domstolens fasta rättspraxis skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Senare förändringar skall inte beaktas. [19] Det är därmed emellertid inte uteslutet att en väsentlig ändring av de relevanta nationella bestämmelserna mellan utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet och den dag då talan om fördragsbrott väcktes under vissa omständigheter kan medföra att domstolens kommande dom i stor utsträckning blir meningslös och det följaktligen kan vara lämpligt att kommissionen i stället för att väcka talan avger ett nytt motiverat yttrande med de anmärkningar som den vidhåller med beaktande av de ändrade förhållandena. [20] I förevarande fall är det emellertid klart att en sådan väsentlig ändring av rättsläget inte har skett i efterhand, eftersom Republiken Portugal inte, såsom ursprungligen försäkrats, upphävt förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 genom att anta lagdekretet, utan bibehållit bestämmelsen. [21]

44. Vad gäller den Portugisiska Republikens tveksamma hållning när det gäller

18 — Av skälen till förslaget till ett förordningsdekret (bilaga VI till ansökan) som Portugals ständiga representation vid Europeiska unionen sände till Europeiska kommissionen genom skrivelse av den 21 december 2005 framgår att Republiken Portugal enligt den Europeiska kommissionens uppfattning har infört begränsningar i den fria rörligheten för varor vilket utgör ett åsidosättande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Det framgår vidare att Republiken Portugal är beredd att rätta sig efter Europeiska kommissionens uppmaning genom att anta tekniska minimibestämmelser avseende anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar, varvid såväl trafiksäkerhetskrav som den fria rörligheten för varor beaktas. I artikel 8.1 i förslaget föreskrivs att nationellt typgodkännande beviljas för film som är förenlig med bestämmelserna i denna lagstiftning. Enligt artikel 8.1 godtas tillstånd som meddelas i andra medlemsstater som likvärdiga. I artikel 9 föreskrivs att motsvarande typgodkännandemärke måste vara direkt synligt på sådana filmer.

19 — Dom av den 7 juni 2007 i mål C-254/05, kommissionen mot Belgien (REG 2007, s. I-4269), punkt 39, av den 18 juli 2006 i mål C-119/04, kommissionen mot Italien (REG 2006, s. I-6885), punkt 27, av den 6 mars 2003 i mål C-211/02, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-2429), punkterna 6 och 28, av den 7 mars 2002 i mål C-29/01, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-2503), punkt 11, av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2387), punkt 26, av den 21 juni 2001 i mål C-119/00, kommissionen mot Luxemburg (REG 2001, s. I-4795), punkt 14, av den 30 november 2000 i mål C-384/99, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-10633), punkt 16, av den 3 juli 1997 i mål C-60/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-3827), punkt 15, av den 17 september 1996 i mål C-289/94, kommissionen mot Italien (REG 1996, s. I-4405), punkt 20, och av den 12 december 1996 i mål C-302/95, kommissionen mot Italien (REG 1996, s. I-6765), punkt 13.

20 — Dom av den 9 december 2004 i mål C-177/03 kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-11671), punkt 21, av den 1 februari 2005 i mål C-203/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-935), punkterna 27–32.

21 — Den omständigheten att den portugisiska regeringen, såsom det har gjorts gällande vid förhandlingen den 31 oktober 2007 har godkänt ett lagförslag, enligt vilket artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 skall upphävas, ändrar inte på detta förhållande. Enligt uppgifter från den portugisiska regeringen kommer denna att träda i kraft först vid publiceringen i Republiken Portugals officiella tidning.

upphävandet av det omtvistade förbudet och de delvis motsägelsefulla uttalandena från den portugisiska regeringen vad gäller lagstiftningsförfarandet anser jag att det aktuella rättsläget i Portugal inte uppfyller kraven på rättssäkerhet och tydlighet.

45. Enligt fast rättspraxis skall medlemsstaterna för att garantera att gemenskapsrätten tillämpas till fullo ut inte bara se till att den nationella lagstiftningen står i överensstämmelse med gemenskapsrätten, utan därutöver anta rättsregler som kan skapa en situation som är tillräckligt precis, klar och öppen för att enskilda skall kunna få full kännedom om sina rättigheter och göra dem gällande vid de nationella domstolarna. [22] Såsom jag redan anfört i mitt förslag till avgörande i mål C-319/06, kommissionen mot Luxemburg, [23] gäller denna princip i ännu högre grad när individer enligt den nationella lagstiftningen åläggs skyldigheter och påförs påföljder vid överträdelser. I förevarande fall är det utrett att den portugisiska vägtrafikförvaltningen enligt artikel 5 i lagdekret nr 40/2003 skall vägra att bevilja EG-typgodkännande vid överträdelser. Därutöver skall överträdelser av förbudet mot användning av solskyddsfilm beläggas med polisiära och rättsliga påföljder. [24] I artikel 2.2 i lagdekret nr 40/2003 föreskrivs böter på mellan 30 och 150 euro, varvid enligt artikel 2.3 även överträdelser som har skett av oaktsamhet är straffbara.

C — *Motivering*

46. Det måste emellertid bedömas huruvida dessa bestämmelser, trots att deras verkan är att begränsa handeln mellan medlemsstaterna, kan rättfärdigas enligt artikel 30 EG eller av något av de tvingande hänsyn som erkänns i rättspraxis samt, i förekommande fall, om en sådan restriktion är ägnad att uppnå det eftersträvade målet och inte går

22 — Se, för ett liknande resonemang, med avseende på direktiven, dom av den 28 februari 1991 i mål C-360/87, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-791), punkt 12, och av den 15 juni 1995 i mål C-220/94, kommissionen mot Luxemburg (REG 1995, s. I-1589), punkt 10. Se vidare dom av den 18 januari 2001 i mål C-162/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-541), punkterna 22–25, och av den 6 mars 2003 i mål C-478/01, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-2351), punkt 20, och av den 14 oktober 2004 i mål C-275/03, kommissionen mot Portugal, punkt 33.

23 — Se punkt 75 i mitt förslag till avgörande av den 13 september 2007 i det fortfarande anhängiga målet kommissionen mot Luxemburg (C-319/06).

24 — Såsom Lanord Farinelli, M., ”La norme technique: une source du droit légitime”, *Revue française de droit administratif*, 2005, nr 4, s. 740 och följande sidor, helt riktigt har konstaterat syftar en teknisk bestämmelse till att styra människors beteende, emellertid utan att kunna framtvinga detta beteende. Det sistnämnda är endast möjligt om den erhåller rättsligt bindande karaktär genom inkorporering i en rättsnorm och denna rättsnorm föreskriver påföljder vid överträdelser. Dessa påföljder kan vara av förvaltnings, -civil eller till och med straffrättslig art.

utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [25]

47. Den portugisiska regeringen har i förevarande fall gjort gällande att det ifrågavarande förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 är motiverat av skäl hänförliga till allmän inre säkerhet och trafiksäkerhet. Förbudet har nämligen införts för att säkerställa att insyn skall kunna utövas utifrån i bilens inre. Syftet med förbudet var därför inte att uppnå att föraren har klar sikt genom att föreskriva att fönstren skall släppa igenom ljus, utan att möjliggöra för de behöriga myndigheterna att göra en direkt kontroll av att trafikregler beaktas endast genom att observera bilar och passagerare. Den portugisiska regeringen har anfört att det är nödvändigt att passagerare och gods i bilar kan identifieras för att förebygga och bekämpa brottslighet och säkerställa trafiksäkerhet, eftersom detta underlättar kontrollen av att fordonssäten och säkerhetsbälten används på föreskrivet sätt.

48. Den portugisiska regeringen har följaktligen åberopat två olika skäl för rättfärdigande, för det första nödvändigheten av att förebygga och bekämpa brottslighet, för det andra trafiksäkerhetskrav som trots den omständigheten att de är hänförliga till området för allmän ordning och allmän säkerhet, [26] av systematiska skäl skall undersökas var för sig.

1. Nödvändigheten av att förebygga och bekämpa brottslighet

49. Statens interesse av att effektivt bekämpa brottslighet kan hänföras till området för allmän ordning och allmän säkerhet, varvid

25 — Även om det berörda förbudet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 28 EG, följer det av fast rättspraxis att en nationell bestämmelse som utgör en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner kan motiveras av något av de till allmänintresset hänförliga skäl som anges i artikel 30 EG, eller av tvingande hänsyn (se, för ett liknande resonemang, domen i målet kommissionen mot Italien (ovan, fotnot 14), punkt 29, och av den 5 februari 2004 i mål C-270/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-1559, punkt 21). I båda dessa fall måste den nationella bestämmelsen vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom av den 20 juni 2002 i de förenade målen C-388/00 och C-429/00, Radiosistemi, REG 2002, s. I-5845, punkterna 40–42, och av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 64, av den 8 september 2005 i mål C-40/04, Yonemoto, REG 2005, s. I-7755, punkt 55, och av den 10 november 2005 i mål C-432/03, kommissionen mot Portugal, REG 2005, s. I-9665, punkt 42.

26 — Enligt Leible, S./Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, band I, artikel 30 EG-fördraget, punkterna 12 och 15, har medlemsstaterna ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av innehållet i begreppen allmän ordning och allmän säkerhet. En inskränkning av den allmänna säkerheten som följer av den fria rörligheten för varor kommer i allmänhet även att medföra fara för liv och hälsa och omfattas nödvändigtvis av detta begrepp. Ovannämnda gäller även för fara för trafiksäkerheten (se dom av den 11 juni 1987 i mål 406/85, Goffette, REG 1987, s. 2525, i vilken det fastställdes att trafiksäkerhet omfattas av artikel 30 EG redan innan trafiksäkerheten fastställdes utgöra ett särskilt tvingande hänsyn till allmänintresset).

de båda begreppen uttryckligen anges som skäl för rättfärdigande i artikel 30 EG och artikel 13 i EES-avtalet.

50. Som skäl för rättfärdigande av nationella åtgärder som inskränker de grundläggande friheterna har i domstolens rättspraxis skyddet för allmän ordning och allmän säkerhet huvudsakligen godtagits inom ramen för den fria rörligheten för arbetstagare, [27] friheten att tillhandahålla tjänster, den fria rörligheten för tjänster, avtal som gemenskapen har ingått med tredje land, [28] samt, om än mer sällan i samband med den fria rörligheten för varor. [29] Till de legitima skäl som enligt artikel 30 EG motiverar en begränsning av den fria rörligheten för varor av skäl hänförliga till allmän ordning hör bland annat nödvändigheten av att upptäcka och bekämpa handel med stulna bilar, [30] innehållande av silvermynt som upphört att gälla och som skall användas för statlig smältning [31] samt bedrägeribekämpning i samband med exportstöd. [32]

51. Medlemsstaterna är i princip fortfarande fria att utifrån nationella behov bestämma

27 — Domstolen har alltid understrukit att undantaget avseende allmän ordning utgör en avvikelse från de grundläggande principer om fri rörlighet för personer som skall tolkas restriktivt och vars räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat (dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, Rutili, REG 1975, s. 1219, punkt 27; svensk specialutgåva, volym 2, s. 485, dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau, REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459, punkt 33, av den 27 april 2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland, REG 2006, s. I-3449, punkt 34, och av den 7 juni 2007 i mål C-50/06, kommissionen mot Nederländerna, REG 2007, s. I-4383, punkt 42).

28 — Till exempel avseende begreppet allmän ordning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 av associeringsrådet EEG–Turkiet. Enligt fast rättspraxis skall de principer som uttrycks i artiklarna 39 EG, 40 EG och 41 EG i så hög grad som möjligt tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i beslut nr 1/80. Av detta följer att man, vid fastställandet av räckvidden av undantaget avseende allmän ordning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80, skall utgå från tolkningen av samma undantag i fråga om fri rörlighet för arbetstagare som är medborgare i gemenskapens medlemsstater. En sådan tolkning bekräftas ytterligare av att nämnda bestämmelse nästan är likalydande med artikel 39.3 EG. Se dom av den 4 oktober 2007 i mål C-349/06, Polat, och av den 16 februari 2006 i mål C-502/04, Torun (REG 2006, s. I-1563), av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), punkt 56, och av den 11 november 2004 i mål C-467/02, Cetinkaya (REG 2004, s. I-10895), punkt 43.

29 — Avseende begreppet allmän ordning i gemenskapsrätten se mitt förslag till avgörande av 13 september 2007 i det fortfarande anhängiga målet C-319/06, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 40–44. I dom av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02, Omega (2004, REG s. I-9609), punkt 26, bedömde domstolen frågan huruvida en nationell åtgärd som innebär ett förbud mot en näringsverksamhet, och som vidtagits för att skydda den allmänna ordningen på grund av att den mänskliga värdigheten åsidosätts genom verksamheten, är motiverad endast mot bakgrund av bestämmelserna i fördraget avseende friheten att tillhandahålla tjänster och motsvarande undantagsbestämmelser (artikel 55 EG jämförd med artikel 46.1 EG), trots att den ansåg att bestämmelserna avseende den fria rörligheten för varor i princip var tillämpliga. Enligt Müller-Graff, P.-C., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (redaktör Angela Bardenhewer-Rating m.fl.), 6:e upplagan, Baden-Baden 2003–2004, artikel 30 EG, punkt 49, skall begreppet allmän ordning, för det mesta tillsammans med begreppet allmän säkerhet, i allmänhet tolkas som ett begrepp med ”allomfattande karaktär”. Detta skyddsintresse kan därför endast åberopas i de fall där inget av de värden som avses i artikel 30 EG är tillämpligt. Enligt författaren har medlemsstaterna i tidigare rättspraxis avhållit sig från att åberopa störningar av den allmänna ordningen för att motivera handelshinder. Fischer, P./Köck, H./Karollus, M., *Europarecht*, 4:e upplagan, Wien 2002, s. 756, punkt 1579, har också påpekat att det är relativt sällsynt att den allmänna ordningen i artikel 30 EG åberopas.

30 — Dom av den 17 juni 1987 i mål 154/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 2717), punkt 13 och följande punkter, och av den 30 april 1991 i mål C-239/90, Boscher (REG 1991, s. I-2023), punkt 23.

31 — Dom av den 23 november 1978 i mål 7/78, Thompson (REG 1978, s. 2247; svensk. specialutgåva, volym 4, s. 225), punkterna 32/34.

32 — Dom av den 22 juni 1994 i mål C-426/92, Deutsche Milchkontor (REG 1994, s. I-2757), punkt 44.

vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. Därvid skall emellertid beaktas att begreppen allmän ordning och allmän säkerhet utgör självständiga gemenskapsrättsliga begrepp som fastställer tillämpningsområdet för de grundläggande friheterna och därför skall definieras självständigt och inte med utgångspunkt i en eller flera nationella rättsordningar. [33] En tillämpning av innebörden av begrepp i de olika rättsordningarna i medlemsstaterna är framförallt förbjuden när det rör sig om begrepp som ger medlemsstaterna möjlighet att inskränka de grundläggande rättigheterna eller andra individuella rättigheter. Det skulle därför vara fel att dra paralleller från de nationella polisiära begreppen allmän säkerhet och allmän ordning, utan att ta hänsyn till gemenskapsrättens särdrag eller fördragets mål. [34] Enligt min mening föreligger inga objektiva skäl för att traditionella skillnader i nationell lagstiftning mellan polisiära åtgärder inom ramen för förebyggande av brottslighet som del av polisiärt förebyggande av risker å ena sidan, och sanktionsåtgärder som en del av lagföringen, å andra sidan, skall tas in i gemenskapsrätten så att de polisiära åtgärder för förebyggande av brottslighet som den portugisiska regeringen angett skall omfattas av begreppet allmän ordning i artikel 30 EG och artikel 13 i EES-avtalet, vilket i än högre grad gäller när de, såsom i förevarande fall, uttrycks på ett så obestämt och odifferentierat sätt.

52. Begreppen allmän ordning och allmän säkerhet tillhör domstolens tolkningsområde, [35] varför medlemsstaterna inte kan bestämma deras räckvidd ensidigt och utan kontroll av gemenskapens institutioner. Dessa begrepp måste tolkas snävt, eftersom de utgör undantag från de grundläggande friheterna. Detta utesluter inte att särskilda omständigheter kan motivera en tillämpning av begreppen allmän ordning och allmän säkerhet. Det är därför nödvändigt att under vissa omständigheter tillerkänna medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning inom de ramar som fastställts i fördraget. [36]

53. Enligt fast rättspraxis måste det, för att en nationell myndighet skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, under alla omständigheter föreligga ett verkligt och allvarligt

33 — Dom av den 2 april 1998 i mål C-296/95, EMU Tabac (REG 1998, s. I-1605), punkt 30, av den 23 mars 1982 i mål 53/81, Levin (REG 1982, s. 1035; svensk specialutgåva, volym 6, s. 335), punkterna 10–12, och av den 14 januari 1982 i mål 64/81, Corman (REG 1982, s. 13), punkt 8. De gemenskapsrättsliga begreppen får inte definieras med hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning. En tillämpning av innebörden av begreppen i de olika rättsordningarna i medlemsstaterna är framför allt utesluten när det rör sig om begrepp som ger medlemsstaterna möjlighet att inskränka de grundläggande rättigheterna eller andra individuella rättigheter (se Schütz, H.-J,/Bruha, T./König, D., *Casebook Europarecht*, München 2004, s. 451 och följande sida).

34 — Enligt Bröhmer, J., i Calliess/Ruffert (utgivare), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3:e upplagan, 2007, artikel 46, punkt 4, s. 801, är paralleller från de nationella polisiära begreppen allmän säkerhet och allmän ordning endast till föga hjälp för att definiera de gemenskapsrättsliga begreppen ”allmän säkerhet och allmän ordning”. Enligt Piska, C., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, Wien 2003, 3:e häftet, artikel 30 EG, punkt 26, är det gemenskapsrättsliga begreppet allmän ordning inte av polisiär natur i den mening som avses i den nationella rätten.

35 — Se domen i målet Rutili (ovan fotnot 27), punkt 27, domen i målet Bouchereau (ovan, fotnot 27), punkt 33, av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri (REG 2004, s. I-5257), punkterna 64 och 65, av den 31 januari 2006 i mål C-503/03, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-1097), punkt 45, av den 27 april 2006 i målet kommissionen mot Tyskland (ovan, fotnot 27), punkt 34, och domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 27), punkt 42.

36 — Se dom av den 14 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn (REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2, s. 389), punkterna 18 och 19.

hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.[37] Den portugisiska regeringen har i förevarande fall emellertid inte åberopat något argument som skulle kunna utgöra stöd för ett allvarligt hot mot allmän ordning i Portugal. Artikel 30 EG och artikel 13 i EES-avtalet kan följaktligen inte tillämpas för att upprätthålla förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 på grund av förebyggande och bekämpning av brottslighet.

2. Trafiksäkerhetskrav

54. I den mån som den portugisiska regeringen har gjort gällande att förbudet ifråga har införts för att säkerställa säkerheten för bilförare kan fastställas att detta skäl inte uttryckligen nämns i artikel 30 EG eller artikel 13 i EES-avtalet. Trafiksäkerheten utgör emellertid onekligen en eftersträvad målsättning i gemenskapsrätten.[38] I fast rättspraxis har den även erkänts som tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten av varor.[39]

55. Det skall dessutom noteras att skyddet för människors hälsa och liv ingår bland

37 — Domen i målet Rutili (ovan fotnot 27), punkt 28, domen i målet Bouchereau (ovan fotnot 27), punkt 35, av den 14 mars 2000 i mål C-54/99, Scientology (REG 2000, s. I-1335), punkt 17, av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-1221), punkt 28, av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa (REG 1999, s. I-11), punkterna 21 och 23, av den 29 april 2004, domen i de förenade målen Orfanopoulos och Oliveri (ovan fotnot 35), punkt 66, domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 35), punkt 46, domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 27), punkt 35 och domen i målet, kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 27), punkt 43.

38 — Förbättringar av trafiksäkerheten är av särskild betydelse inom den Europeiska Unionen mot bakgrund av att det årligen inträffar 1,3 miljoner olyckor med mer än 40 000 omkomna och 1,7 miljoner skadade. Kommissionen har i detta avseende i vitboken av den 12 september 2001 om den gemensamma transportpolitiken (KOM(2001) 370 slutlig) föreslagit att Europeiska unionen skall anta målet att halvera antalet dödsfall till år 2010. Alla medlemsstater har samma trafiksäkerhetsproblem, nämligen för hög hastighet, konsumtion av alkohol, underlåtenhet att använda bilbälte, otillräckligt krockskydd, platser med hög olycksfrekvens, underlåtenhet att följa bestämmelserna om kör- och vilotid för yrkesförare och dålig sikt. Artikel 71.1 c EG innehåller en särskild behörighetsgrund för antagande av transportsäkerhetsåtgärder. De har ett nära samband med tillnärmningen av tekniska bestämmelser och därmed med harmoniseringen av konkurrensvillkoren. Gemenskapslagstiftaren har antagit en mängd tillämpliga bestämmelser. De avser bland annat registreringsskyldigheten, typgodkännande för styrsystem, bromssystem, motoreffekt eller beskaffenheten hos fordon som transporterar farligt gods. Det rör sig vidare om värden för utsläpps av miljöfarliga ämnen, beräkning av förbrukningen av motorbränsle och utsläpp av koldioxid, den tillåtna ljudnivån eller mått och vikt avseende vissa fordon. Inom detta område ligger en tyngdpunkt på tillnärmningen på gemenskapsnivå. I vid mening hör i samband med trafiksäkerheten den rättsliga ramen för ett europeiskt körkort. På gemenskapsnivå regleras dessutom obligatorisk användning av bilbälten i vissa fordon och miljöpolitiskt inspirerade åtgärder såsom obligatorisk försäljning av blyfri bensin. Även den europeiska bestämmelsen om sommartid har motiverats med trafikpolitiska hänsyn (se i detta avseende Oppermann, T., *Europarecht*, 3:e upplagan, § 22, punkt 21, s. 470).

39 — Se bland annat domen i målet kommissionen mot Finland (ovan fotnot 14), punkt 40, av den 5 oktober 1994 i mål C-55/93, Van Schaik (REG 1994, s. I-4837), punkt 19, av den 12 oktober 2000 i mål C-314/98, Snellers (REG 2000, s. I-8633), punkt 55, och av den 21 mars 2002 i mål C-451/99, Cura Anlagen (REG 2002, s. I-3193), punkt 59. Se generaladvokaten Légers förslag till avgörande av den 5 oktober 2006 i det fortfarande anhängiga målet C-110/05, kommissionen mot Italien, punkt 44.

de skäl för rättfärdigande som nämns i artikel 30 EG och artikel 13 i EES-avtalet. Det rör sig härvid om värden vars skydd står i medelpunkten för det förebyggandet av trafikolyckor på gemenskapsnivå.[40] Eftersom begreppet trafiksäkerhet bland annat omfattar skyddet för människors hälsa och liv i samband med trafik skall det i det följande utgås från att det föreligger ett särskilt förhållande mellan dessa värden så att en rättslig bedömning i första hand skall göras mot bakgrund av trafiksäkerhet som skäl för rättfärdigande.

56. En högre ljusgenomsläppning vad gäller säkerhetsglas och vindrutor i fordon underlättar genomförandet av poliskontroller och bidrar till att trygga trafiksäkerheten, genom att möjliggöra för polistjänstemän att endast genom att observera trafiken kontrollera om det maximala antalet personer och/eller om den enligt lag obligatoriska användningen av bilbälten[41] har beaktats. I detta avseende är ett förbud mot anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar ägnat att uppnå målet trafiksäkerhet.

57. Jag drar dock den slutsatsen att det omtvistade förbudet i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 inte håller måttet vid en rättslig bedömning av frågan om dess förenlighet med gemenskapsrätten, eftersom det strider mot proportionalitetsprincipen.

D — *Proportionalitet*

58. Det råder inte något tvivel om att det i avsaknad av harmoniserade bestämmelser, ankommer på medlemsstaterna att, inom de gränser som uppställs genom fördraget, besluta hur långtgående skyddet för människors hälsa och liv skall vara.[42] Det råder inte heller något tvivel om att ett verksamt skydd för viktiga värden såsom de ovannämnda värdena ”hälsa” och ”liv” eller speciellt ”trafiksäkerhet” förutsätter ett flertal preventiva skyddsåtgärder från de nationella myndigheterna, så att det i princip ligger inom medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning att besluta hur strikt kontrollerna skall genomföras.[43]

59. Ett undantag från principen om fri rörlighet för varor kan likväl anses vara

40 — Se även det ovannämnda förslaget till avgörande av generaladvokat Léger av den 5 oktober 2006 i mål C-110/05, kommissionen mot Italien, punkt 46.

41 — På gemenskapsnivå regleras obligatorisk användning av bilbälten i rådets direktiv 91/671/EEG av den 16 december 1991 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om obligatorisk användning av bilbälten i fordon som väger mindre än 3,5 ton (EGT L 373, s. 26; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 57), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/20/EG av den 8 april 2003 (EGT L 115, s. 63).

42 — Dom av den 27 juni 1996 i mål C-293/94, Brandsma (REG 1996, s. I-3159), punkt 11, domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 25), punkt 44, och domen av den 7 juni 2007 i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 15), punkt 35.

43 — Domen i målet Deutscher Apothekerverband (ovan fotnot 11), punkt 103 och domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 25), punkt 44.

motiverat enligt artikel 30 EG eller av tvingande hänsyn till allmänintresset endast under förutsättning att de nationella myndigheterna visar att undantaget är nödvändigt för att uppnå ett eller flera av de mål som anges i denna artikel och att det är förenligt med proportionalitetsprincipen. [44] Det tycks mig i detta sammanhang oundgängligt att påpeka att de skäl som en medlemsstat kan åberopa skall åtföljas av ändamålsenlig bevisning eller en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd samt närmare uppgifter till stöd för dess argument. [45]

60. Republiken Portugal har underlåtit att ge domstolen tillgång till information, till exempel till studier, rapporter eller statistik, av vilken det i förekommande fall framgår att sådana hinder av den fria rörligheten för varor som de omtvistade är motiverade av de skäl som anges i artikel 30 EG och artikel 11 i EES-avtalet eller på grund av tvingande skäl av allmänintresse och att användningen av solskyddsfilm, oberoende av dess färg och egenskaper, särskilt vad gäller ljusgenomsläppningen, utgör en fara för allmän ordning och/eller trafiksäkerhet.

61. Det är desto viktigare att bevis om en sådan fara för trafiksäkerheten föreligger, eftersom Republiken Portugal inte har förbjudit användningen av tonat glas trots att detta i likhet med den omtvistade solskyddsfilmen inte ger hundraprocentig sikt. För att identiska omständigheter skall kunna behandlas olika ställs höga krav på motiveringen av en inskränkning i den fria rörligheten för varor. Republiken Portugal har således varken under det administrativa förfarandet eller under förfarandet vid domstolen uppfyllt sin bevis- och åberopsbörda.

62. Trots detta framstår ett absolut förbud vad gäller solskyddsfilmen i fråga som oproportionerligt för att säkerställa trafiksäkerheten, eftersom medlemsstaterna, såsom kommissionen med rätta har gjort gällande, på grund av direktiv 2001/92 får kräva en genomsiktlighet på minst 70 procent när det rör sig om glas på B-stolpen och minst 75 procent när det rör sig om vindrutor. Föreskrifter nr 43 har nämligen rättsverkan inom gemenskapens rättsordning

44 — Domstolens dom av den 30 november 1983 i mål 227/82, Van Bennekom (REG 1983, s. 3883), punkt 40, av den 13 mars 1997 i mål C-358/95, Morellato (REG 1997, s. I-1431), punkt 14, av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL (REG 2003, s. I-4431), punkt 67, och domen den 5 februari 2004 i målet, kommissionen mot Italien (ovan fotnot 25), punkt 22. Avseende innebörden av proportionalitet vad gäller åtgärder som inskränker den fria rörligheten för varor och som avtalsparterna vidtagit till skydd för folkhälsan inom den rättsordning som skapats genom EES-avtalet, se EFTA-domstolens dom av den 27 juni 1997 i mål E-6/96, Tore Wilhelmsen AS/Oslo kommune (1997 EFTA Court Report, 53), punkterna 79, 87, 91 och 92 och av den 25 februari 2005 i mål E-4/04, Pedicel/Sosial-og helsedirektoratet (2005 EFTA Court Report, 1), punkterna 55 och 56.

45 — Dom av den 13 november 2003 i mål C-42/02, Lindman (REG 2003, s. I-13519), punkt 25, av den 18 mars 2004 i mål C-8/02, Leichtle (REG 2004, s. I-2641), punkt 45, av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-5969), punkt 63, av den 16 februari 2006 i mål C-137/04, Rockler (REG 2006), s. I-1441, punkt 25, av den 16 december 2006 i mål C-185/04, Öberg (REG 2006, s. I-1453), punkt 22, och domen av den 7 juni 2007 i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 15), punkt 36. Enligt Kingreen, T., i Calliess/Ruffert (utgivare), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3:e upplagan, 2007, artiklarna 28–30 EG, punkt 199, får medlemsstaterna vid skyddet för människors hälsa och liv inte endast grunda sig på antaganden och påståenden. Omfattningen av motiveringsskyldigheten som är ett uttryck för proportionalitetsprincipen, beror framförallt på hur intensiv risken är i det enskilda fallet och sannolikheten för att den kommer att inträffa. Det krävs visserligen inte att skada redan uppstått, eftersom ett verksamt skydd förutsätter ett flertal preventiva åtgärder. Det föreligger dock en skyldighet som i allmänhet skall bedömas inom ramen för nödvändigheten att med hänvisning till vetenskapliga rön eller europeiska/internationella standarder på ett förståeligt sätt styrka att det var nödvändigt att ingripa.

och därmed även i samtliga medlemsstaters rättsordningar. För det första har föreskrifter nr 43 integrerats i gemenskapsrätten genom rådets beslut av den 27 november 1997 om Europeiska gemenskapens anslutning till den ändrade ECE-överenskommelsen av den 20 mars 1958 [46]* med verkan från och med den 24 mars 1998. [*I enlighet med vad som angetts ovan i punkt 7 och överensstämmelse med terminologin i direktiv 2001/92 används här genomgående termen föreskrifter, trots att det i rådets beslut 97/836 i stället talas om ”reglemente”. *Övers. anm.*] Enligt artikel 300.7 EG är överenskommelsen och föreskrifter nr 43 bindande för såväl gemenskapen som för dess medlemsstater. Därutöver hänvisas i direktiv 2001/92 i tredje skälet och i bilaga II B till föreskrifter nr 43 som innehåller olika tekniska specifikationer avseende beskaffenheten och monteringen av glasrutor, däribland även de ovannämnda minsta värdena för ljusgenomsläppning så att dessa tekniska specifikationer skall beaktas inom ramen för ett godkännandeprov enligt direktiv 92/22.

63. Mot bakgrund av att dessa minsta värden för ljusgenomsläppning införts på gemenskapsrättslig nivå för att säkerställa trafiksäkerheten, [47] hade det för att uppnå detta mål varit fullt tillräckligt att kräva att dessa gränsvärden inte heller överskrids vid avsedd användning av solskyddsfilmen i fråga, det vill säga efter deras anbringande på fönster i bilar. Detta skulle slutligen begränsa det gällande förbudet på så sätt att endast användningen av sådan film som på grund av otillräcklig ljusgenomsläppning inte kan säkerställa att de föreskrivna gränsvärdena beaktas är förbjuden. Därutöver finns anledning att påminna om ytterligare en rumslig begränsning av detta förbud nämligen med avseende på sådant glas som faktiskt möjliggör en poliskontroll av trafiken. Såväl vindrutorna i ett fordon som glaset längs fordonssätena berörs, emellertid inte bakrutan. Därigenom skulle inte endast en poliskontroll av trafikanter säkerställas genom observation, utan en sådan åtgärd skulle till skillnad från vad som är fallet med det ifrågasatta förbudet knappast ha någon inverkan på den fria rörligheten för varor. Genom ett absolut förbud mot användningen av solskyddsfilmen i fråga enligt artikel 2.1 lagdekret nr 40/2003 går den portugisiska bestämmelsen uppenbart utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas. Medlemsstatens åtgärd kan således varken anses som nödvändig eller lämpad för att bevara trafiksäkerheten.

46 — Rådets beslut 97/836/EG av den 27 november 1997 om Europeiska gemenskapens anslutning av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europas överenskommelse om antagande av enhetliga tekniska föreskrifter för hjulförsedda fordon och för utrustning och delar som kan monteras eller användas på hjulförsett fordon samt om villkoren för ömsesidigt erkännande av typgodkännande utfärdade på grundval av dessa föreskrifter (”Reviderad överenskommelse av år 1958”) (EGT L 346, s. 78). I bilaga II till detta beslut föreskrivs att Europeiska gemenskapen vid tidpunkten för anslutningen till den reviderade överenskommelsen om hjulförsedda fordon, utrustning och delar avser att begränsa sin anslutning till att omfatta erkännande och godkännande av de vid tidpunkten för anslutningen gällande FN-/ECE-föreskrifterna och ändringsutgåvor som upptas i en förteckning såsom de gäller vid anslutningen. I förteckningen upptas ECE-föreskrifter nr 43 ”säkerhetsglas”. Enligt Sündermann, B. (ovan fotnot 5), s. 51 och s. 54, krävs enligt artikel 300.7 EG jämförd med artikel 1.4 (nya bestämmelser) och artikel 1.7 (gamla bestämmelser i revision 2 av avtalet från 1958) inte någon ytterligare rättsakt, genom vilken bestämmelserna eller ändringarna av bestämmelserna införlivas i nationell rätt. Därmed är överenskommelsen och ECE-föreskrifter nr 43 bindande för såväl gemenskapen som för deras medlemsstater.

47 — Harmoniseringen av de tekniska bestämmelserna för bilar under ledning av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE) har huvudsakligen följande tre syften: Att säkerställa trafiksäkerhet och miljöskydd och garantera marknadstillträde genom att avskaffa tekniska handelshinder. Se Sündermann, B. (ovan fotnot 5), s. 49, s. 50 och s. 55; Oppermann T. (ovan fotnot. 38), 22 §, punkt 21, s. 470 och 18 §, punkt 43, s. 388; Langner, ”Technische Vorschriften und Normen”, i: Dauses (utgivare), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. VI., punkterna 1, 4 och 118).

64. Den portugisiska regeringen har uppenbarligen inte på allvar bestritt detta, eftersom den i sin duplik anfört att det inte är omöjligt att andra alternativ, eventuellt även icke normativa alternativ, övervägs. Den måste emellertid styrka sin tes att dessa alternativ inte var ägnade att bevara trafiksäkerheten.

65. Den nationella bestämmelsen i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 kan på grund av åsidosättande av proportionalitetsprincipen inte motiveras med hänsyn som är kopplade till trafiksäkerhet. Denna bestämmelse skall därför fastställas vara oförenlig med artikel 28 EG och artikel 11 i EES-avtalet.

66. Av detta skall den slutsatsen dras att Republiken Portugal har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG samt enligt artiklarna 11 och 13 i EES-avtalet genom att i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 av den 11 mars 2003 förbjuda anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar, eftersom detta förbud hindrar försäljningen i Portugal av solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet.

VII — Rättegångskostnader

67. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Republiken Portugal har tappat målet, skall den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VIII — Förslag till avgörande

68. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen:

1. fastställer att Republiken Portugal har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG samt enligt artiklarna 11 och 13 i EES-avtalet genom att

i artikel 2.1 i lagdekret nr 40/2003 av den 11 mars 2003 förbjuda anbringande av solskyddsfilm på fönster i bilar, eftersom detta förbud hindrar försäljningen i Portugal av solskyddsfilm som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet,

2. förpliktar Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.