ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА VERICA TRSTENJAK
представено на 13 декември 2007 година [1]

I — Въведение

1. Комисията на Европейските общности предявява иск на основание член 226 ЕО, като иска да се установи, че с приемането на националната правна уредба, забраняваща поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници и стоки, Португалската република не е изпълнила задълженията си по член 28 ЕО и член 30 ЕО, както и по членове 11 и 13 от Споразумението за Европейското икономическо пространство от 2 май 1992 година [2] (наричано по-нататък „Споразумението за ЕИП“).

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 4.

II — Правна уредба

А — *Общностно право*

1. Първично общностно право

2. Член 28 ЕО забранява количествените ограничения върху вноса между държавите-членки и всички мерки, имащи равностоен ефект.

3. Съгласно член 30 ЕО забраните или ограниченията върху вноса между държавите-членки, които се основават по-специално на съображения за обществена сигурност и за закрила на живота и здравето на хората, са разрешени, доколкото не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение върху търговията между държавите-членки.

2. Директива 2001/92/ЕО и Директива 92/22/ЕИО

4. Директива 2001/92/ЕО [3] (наричана по-нататък „Директива 2001/92“) има за цел да се приведе в съответствие с техническия прогрес Директива 92/22/ЕИО на Съвета относно предпазните стъкла и материалите за изработка на стъкла за моторни превозни средства и техните ремаркета и на Директива 70/156/ЕИО на Съвета относно типовото одобрение на моторни превозни средства и техните ремаркета.

5. Директива 92/22/ЕИО [4] (наричана по-нататък „Директива 92/22“) от своя страна има за цел чрез хармонизиране да се въведе процедура за типово одобрение на предпазни стъкла и материали за стъкла, които са предназначени за монтаж под формата на предно стъкло или други стъкла или разделителни панели на моторни превозни средства и техните ремаркета.

6. Директива 92/22, изменена с Директива 2001/92, намира приложение по отношение на слънцезащитните стъкла (тонирани стъкла), но не и по отношение на цветните покрития, които се поставят върху стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници или стоки след тяхното въвеждане в експлоатация.

7. Съображение 3 и приложение II B от Директива 2001/92 препращат от своя страна към разпоредбите относно общите и индивидуалните спецификации, изпитванията и техническите изисквания, определени в Правило № 43 на Икономическата комисия за Европа на Обединените нации в най-новия вариант, приет от Европейската общност [5] (наричано по-нататък „Правило № 43“), което предвижда, че предпазните стъкла трябва да са с не по-нисък от 70 % коефициент на пропускане на светлина, а за предните стъкла този коефициент трябва да бъде не по-нисък от 75 % [6].

8. От друга страна, не е предвидена минимална стойност на коефициента

3 — Директива 2001/92/ЕО на Комисията от 30 октомври 2001 година за привеждане в съответствие с техническия прогрес на Директива 92/22/ЕИО на Съвета за предпазни стъкла и материали за стъкла на моторни превозни средства и техните ремаркета и Директива 70/156/ЕИО на Съвета относно типовото одобрение на моторни превозни средства и техните ремаркета (ОВ L 291, стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 132).

4 — Директива 92/22/ЕИО на Съвета от 31 март 1992 година относно предпазните стъкла и материалите за изработка на стъкла за моторни превозни средства и техните ремаркета (ОВ L 129, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 123).

5 — От края на 50-те години техническите изисквания за моторните превозни средства се хармонизират на международно равнище с цел премахване на ограниченията в търговията с моторни превозни средства и резервни части в полза на потребителите. Хармонизирането се извършва въз основа на споразумението, сключено на 20 март 1958 г. в рамките на Икономическата комисия за Европа на Обединените нации (ИКЕ-ООН) и изменено, считано от 16 октомври 1995 г. Към момента споразумението („Ревизия 2 на Споразумението за приемане на еднакви технически предписания за колесни превозни средства, оборудване и части, които могат да бъдат монтирани и/или използвани на колесни превозни средства, и на условия за взаимно признаване на одобрения, издавани на основата на тези предписания“) е подписано от 47 държави, в това число от Европейската общност (във връзка с това вж. Sündermann, B., „Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht“, Straßenverkehrsrecht — Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen, 2006 г., стр. 49 и 50). На основание на това споразумение е прието Правило № 43, с което се определят единни предписания за типово одобрение на предпазните стъкла и за поставянето им в превозните средства. Съгласно разпоредбите относно приложното поле на правилото, то се прилага по отношение на материали за предпазни стъкла, които са предназначени за монтаж под формата на предно стъкло или други стъкла или разделителни панели на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и за тяхното поставяне; то не се прилага към стъклата за осветителни и светлинносигнални устройства и за арматурни табла, нито към специалните бронирани стъкла. Тази разпоредба не се прилага и по отношение на двойните стъкла.

6 — Точка 4 от приложение 21 към Правило № 43, озаглавена „Специални разпоредби за превозните средства от категория M и N“ (вж. точки 4.1.1, 4.2.1.1 и 4.2.2.1).

на пропускане на светлина за задните стъкла. Това означава, че дадено моторно превозно средство може да има тонирани стъкла или стъкла с цветни покрития с много нисък коефициент на пропускане на светлината на задните прозорци и на задното стъкло, стига да притежава две външни огледала за обратно виждане.

Б — *Национално право*

9. Директива 2001/92 е транспонирана в португалското право с Decreto-Lei (Декрет-закон) № 40/2003 от 11 март 2003 г.[7] (наричан по-нататък „Декрет-закон № 40/2003“)

10. Член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 гласи: „Забранява се поставянето на цветни покрития върху стъклата на автомобилите, които служат за превоз на пътници или стоки, с изключение на законоустановените стикери и непрозрачни неотразяващи светлината покрития върху товарните отделения на автомобилите за превоз на стоки“.

7 — Декрет-закон № 40/2003, Diário da República — I, серия A, № 59 от 11 март 2003 г.

11. В член 5 от Декрет-закон № 40/2003 се определя, че считано от влизането в сила на тази правна уредба, Direcção-Geral de Viação (Службата за движение по пътищата) следва да отказва издаването на типово одобрение на ЕО и на национално типово одобрение за такива модели превозни средства, които не съответстват на разпоредбите на Декрет-закон № 40/2003 относно предпазните стъкла.

III — Досъдебна процедура

12. На 1 април 2004 г. Комисията изпраща на Португалската република официално уведомително писмо, в което приема, че Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО, членове 11 и 13 от Споразумението за ЕИП, както и по член 8 от Директива 98/34/ЕО (наричана по-нататък „Директива 98/34“)[8], като с член 2 от Декрет-закон № 40/2003 е забранила поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници или стоки, без преди това да предостави на Комисията текста на тази национална разпоредба в състояние на проект.

8 — Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207).

13. С писмо от 28 юни 2004 г. Португалската република отговаря, че въпросната забрана представлява мярка за защита на вътрешната сигурност, най-вече на обществения ред и безопасността на движението по пътищата — мярка, която е разрешена съгласно член 30 ЕО.

14. С писмо от 22 декември 2004 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Португалската република. В него Комисията изразява убеждението си, че Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО, както и по членове 11 и 13 от Споразумението за ЕИП, тъй като съдържащата се в член 2 от Декрет-закон № 40/2003 забрана затруднява търговията с цветни покрития, произведени и предлагани в друга държава-членка или в друга държава — страна по Споразумението за ЕИП. Освен това Комисията възразява отново срещу нарушаването на предвиденото в член 8 от Директива 98/34 задължение за уведомяване.

15. По-нататък Комисията изисква от Португалската република в двумесечен срок от получаването на мотивираното становище да вземе необходимите мерки за съобразяване с него.

16. В тази връзка с писмо от 22 юли 2005 г. Португалската република съобщава, че възнамерява да отмени член 2 от Декрет-закон № 40/2003. Освен това тя посочва, че се изготвя проект за технически правила, който следва да бъде приет приблизително в рамките на два месеца след края на лятната ваканция и ще е готов, за да може да бъде съобщен на Комисията съгласно Директива 98/34.

17. След като на 21 декември 2005 г. на Комисията е предоставен проект за декрет за установяване на технически правила относно поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства [9], тя решава да се откаже от твърдението за нарушение на член 8 от Директива 98/34.

18. В замяна на това Комисията поддържа в иска си твърдението за нарушение във връзка с несъответствието на съдържащата се в член 2 от Декрет-закон №40/2003 забрана за поставяне на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници или стоки с член 28 ЕО и член 11 от Споразумението за ЕИП, тъй като според информацията, с която разполага, до този момент Португалската република не е отменила спорните национални разпоредби.

9 — Проект за декрет за установяване на технически правила относно поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

IV — Производство пред Съда и исканията на страните

19. С искова молба, подадена на 16 юни 2006 г. в секретариата на Съда, Комисията иска:

1) Да се установи, че Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО, както и по членове 11 и 13 от Споразумението за ЕИП, като с член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 от 11 март 2003 г. е забранила поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства, тъй като тази забрана възпрепятства пускането на пазара в Португалия на цветни покрития, които са законно произведени и/или пуснати на пазара в друга държава-членка или в държава, която е страна по Споразумението за ЕИП;

2) Да се осъди Португалската република да заплати съдебните разноски.

20. В писмената си защита, депозирана на 11 септември 2006 г., Португалската република моли Съда:

1) Да отхвърли като безпредметен иска за установяване, че Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО, както и по членове 11 и 13 от Споразумението за ЕИП, като с член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 от 11 март 2003 г. е забранила поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства, тъй като тази забрана възпрепятства пускането на пазара в Португалия на цветни покрития, които са законно произведени и/или пуснати на пазара в друга държава-членка или в държава, която е страна по Споразумението за ЕИП, доколкото Португалската република е взела решение за общо разрешаване на поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства;

2) Да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

21. След подаването на репликата на Комисията от 21 ноември 2006 г. и дупликата на Португалската република от 5 февруари 2007 г. писмената фаза на производството приключва.

22. В рамките на подготвителните действия Съдът поставя на страните два въпроса, на които те отговарят.

23. В съдебното заседание от 7 ноември 2007 г. представителите на Комисията и на Португалската република представят становищата си.

V — Основни доводи на страните

24. Комисията счита, че спорната португалска правна уредба, забраняваща поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства, представлява нарушаваща член 28 ЕО и член 11 от Споразумението за ЕИП мярка с равностоен на количествено ограничение на вноса ефект, тъй като тази забрана възпрепятства пускането на пазара в Португалия на цветни покрития, които са законно произведени и/или пуснати на пазара в друга държава-членка или в държава, която е страна по Споразумението за ЕИП. Следва да се очаква, че евентуалните заинтересовани — търговци или частни лица — няма да закупуват тези покрития, знаейки, че няма да могат да ги поставят върху стъклата на моторните превозни средства.

25. Комисията приема, че в отсъствието на разпоредби за хармонизиране на общностно равнище държавите-членки следва да вземат решение относно степента на закрила на безопасността на движението по пътищата на тяхната територия. Те обаче са задължени да докажат, че техните разпоредби са необходими за постигането на преследваната цел и съразмерни с нея, доколкото могат пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятстват търговията между държавите-членки.

26. Комисията счита, че Португалската република е допуснала нарушение, като не е представила необходимата информация, например изследвания, доклади или статистики, които евентуално позволяват да се заключи, че ограниченията на свободното движение на стоки като разглежданите в настоящия случай са обосновани поради упоменатите в член 30 ЕО и член 11 от Споразумението за ЕИП съображения или поради императивни съображения от обществен интерес и че употребата на цветно покритие, независимо от неговия цвят и свойства, най-вече по отношение на коефициента му на пропускане на светлина, представлява опасност за обществения ред и/или за безопасността на движението по пътищата.

27. Португалската република не оспорва посочените в исковата молба обстоятелства. Тя оспорва обаче преценката на определени обстоятелства от страна на Комисията. Тя счита спорната забрана за обоснована, тъй като съгласно член 30 ЕО държавите-членки имат право да приемат необходимите разпоредби с цел гарантиране на вътрешната сигурност и вътрешния ред, както и на безопасността на движението по пътищата.

28. Целта на постановената в член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 забрана била да се гарантира запазването на възможността за наблюдение и разпознаване на пътниците и стоките в моторните превозни средства. С оглед на тази цел било необходимо да се забрани промяната на оптическите качества на стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници и на предназначената за пътници част на моторните превозни средства за превоз на стоки.

29. Португалската република разглежда спорната забрана като мярка за защита на вътрешната сигурност. Тя счита, че възможността за лесно визуално разпознаване на пътниците и стоките в моторните превозни средства е съществена за предотвратяването и борбата с престъпността, както и за безопасността на движението по пътищата, тъй като улеснява контрола върху правилното заемане на седалките и правилното използване на предпазния колан. Не съществували по-малко ограничителни мерки, осигуряващи осъществяването на целите на вътрешната сигурност и безопасността на движението по пътищата.

VI — Правна преценка

А — *Уводни бележки*

30. Съгласно съображенията на Директива 92/22 приемането на тази общностна правна уредба е част от мерките, предприети с цел постепенното завършване на вътрешния пазар на Европейската общност до 31 декември 1992 г. посредством пълна хармонизация. Цел на тази законодателна инициатива е отстраняването на съществуващите различия, които биха могли да възпрепятстват търговията, посредством въвеждането на хармонизирана процедура за типово одобрение и на свързаното с нея сближаване на законодателствата на държавите-членки относно предпазните стъкла.

31. Полагането на маркировка за типово одобрение на ЕИО (съответно на типово одобрение на ЕО съгласно въведената с Директива 2001/92 терминология) върху всеки тип предпазни стъкла, които съответстват на одобрения тип, означава, че вече няма основания за официално изпитване на този тип стъкла в други държави-членки. Поради това освен за целта за изграждане на вътрешния пазар следва да се държи сметка и за изискванията на безопасността на движението по пътищата предвид многобройните рискове, свързани с употребата на тези стъкла.

32. Член 5 от Декрет-закон № 40/2003 задължава португалската Служба за движение по пътищата да отказва издаването на типово одобрение на ЕО за такива модели моторни превозни средства, които не отговарят на условията на Декрет-закон № 40/2003 относно предпазните стъкла. С това несъмнено се имат предвид нарушенията на съдържащата се в член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003

забрана за поставяне на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници или стоки.

33. Предвид обстоятелството, че издаването на типово одобрение на ЕО се урежда от разпоредбите на Директива 92/22, следва най-напред тази общностна правна уредба да се приеме като критерий в настоящия спор за преценка на наличието на евентуално неизпълнение на задължения. Както бе споменато в началото обаче, тази директива се прилага към тонираните стъкла, но не и към цветните покрития. Националните мерки в тази област не са хармонизирани на общностно равнище. Въпреки това в отсъствието на общи или хармонизирани правила държавите-членки остават задължени да спазват залегналите в Договора основни свободи, сред които свободното движение на стоки е един от основните принципи [10].

34. В отсъствието на хармонизация в тази област материалноправната уредба, в светлината на която Съдът трябва да прецени съвместимостта на спорните португалски разпоредби с общностното право, обхваща разпоредбите на първичното право относно свободното движение на стоки, съдържащи се в Договора за ЕО и в Споразумението за ЕИП [11].

35. Що се отнася до разпределянето на тежестта на доказване, следва да се посочи, че в рамките на производството по иск на основание член 226 ЕО за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. От друга страна, държавата-членка ответник следва да оспори подробно и по същество така предоставената информация и произтичащите от нея последици [12].

10 — Съгласно член 3, параграф 1, буква в) ЕО дейността на Общността включва вътрешен пазар, характеризиращ се с отмяната между държавите-членки на пречките, в частност за свободно движение на стоки. По-нататък член 14, параграф 2 ЕО предвижда, че „[в]ътрешният пазар обхваща пространство без вътрешни граници, в което е осигурено свободното движение на стоки […] в съответствие с разпоредбите на настоящия договор“. Тези разпоредби се съдържат най-вече в член 28 и сл. ЕО. В този смисъл вж. Решение от 9 декември 1997 г. по дело Комисия/Франция (C-265/95, Recueil, стр. I-6959, точка 24 и сл.). Съгласно член 1, параграф 1 от Споразумението за ЕИП неговата цел е „да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономически отношения между договарящите се страни, при еднакви условия на конкуренция и при спазване на същите правила за създаване на еднородно Европейско икономическо пространство“. Съгласно член 1, параграф 2, буква а) от това споразумение с цел постигането на тези цели асоциирането включва и свободното движение на стоки. Правната уредба в тази област се съдържа в разпоредбите на член 8 и сл. от споразумението. Вж. в този смисъл Решение на Съда на ЕАСТ от 16 декември 1994 г. по дело Restamark (E-1/94, EFTA Court Report, стр. 14, точка 46 и сл.).

11 — Това следва по аргумент за противното от практиката на Съда, съгласно която всяка национална мярка в област, предмет на изчерпателна хармонизация на общностно равнище, трябва да бъде оценявана с оглед разпоредбите на тази мярка за хармонизация, а не с оглед на тези на първичното право (вж. Решение от 12 октомври 1993 г. по дело Vanacker и Lesage, C-37/92, Recueil, стр. I-4947, точка 9, Решение от 13 декември 2001 г. по дело DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, стр. I-9897, точка 32, Решение от 11 декември 2003 г. по дело Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, стр. I-14887, точка 64 и Решение от 14 декември 2004 г. по дело Radlberger Getränke и Spitz, C-309/02, Recueil, стр. I-11763, точка 53). В този смисъл вж. и Dubois, L., Blumann, C., „Droit matériel de l'Union européenne“, 4-то издание, Париж, 2006 г., точка 430, стр. 275, според които хармонизиращите правни норми ограничават правомощията на държавите-членки по член 30 ЕО. Докато пълната хармонизация им забранява да ограничават свободното движение на стоки, частичната хармонизация им предоставя известна свобода на действие в рамките на установените от хармонизираното право граници.

12 — Решение от 22 септември 1988 г. по дело Комисия/Гърция (272/86, Recueil, стр. 4875, точка 21).

Б — *Ограничения на свободното движение на стоки*

36. Свободното движение на стоки се гарантира най-вече чрез установената в член 28 ЕО забрана на количествените ограничения върху вноса между държавите-членки, както и на всички мерки с равностоен ефект. Нормативното съдържание на член 11 от Споразумението за ЕИП е идентично с тази разпоредба на общностното право [13].

37. Съгласно трайната практика на Съда установената в член 28 ЕО забрана на мерките с равностоен ефект се отнася до всяка правна уредба на държавите-членки, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Общността [14].

Дори ако целта на мярката не е да се уреди търговията между държавите-членки, от значение е нейното въздействие върху търговията в Общността, независимо дали е действително или потенциално [15].

38. Преценката на всички изложени пред Съда факти по мое мнение не оставя съмнение, че спорната забрана по член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 представлява мярка с равностоен ефект по смисъла на тази дефиниция. Дори ако се прилага еднакво за всички и следователно няма дискриминационен характер, такава забрана по своята същност и действие може да възпрепятства или осуети търговията в Португалия с цветни покрития, законно произведени и/или пуснати на пазара в друга държава-членка или в държава, която е страна по Споразумението за ЕИП.

39. Португалската република признава, че като последица от тази забрана търговията в Португалия с цветни покрития се затруднява или става по-неизгодна в сравнение с положението преди влизането в сила на Декрет-закон № 40/2003. Поради това не се оспорва ограничителният характер на тази разпоредба.

13 — Вж. Решение на Съда на ЕАСТ по дело Restamark, посочено по-горе, точка 46 и Решение на Съда на ЕАСТ от 27 юни 1997 г. по дело Tore Willemsen (E-6/96, EFTA Court Report, стр. 3, точка 43), съгласно които член 11 от Споразумението за ЕИП е идентичен по съдържание с член 28 ЕО. Вж. и Решение на Съда от 8 ноември 2007 г. по дело Ludwigs-Apotheke (C-143/06, Сборник, стр. I-9623, точка 43), съгласно което „нормите относно ограничаването на свободното движение на стоки, формулирани в членове 11 и 13 от това споразумение, по същество са еднакви с установените в членове 28 ЕО и 30 ЕО“.

14 — Вж. по-специално Решение от 11 юли 1974 г. по дело Dassonville (8/74, Recueil, стр. 837, точка 5), Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, Recuiel, стр. I-6097, точка 11), Решение от 16 ноември 2000 г. по дело Комисия/Белгия (C-217/99, Recueil, стр. I-10251, точка 16), Решение от 19 юни 2003 г. по дело Комисия/Италия (C-420/01, Recueil, стр. I-6445, точка 25), Решение от 23 септември 2003 г. по дело Комисия/Дания (C-192/01, Recueil, стр. I-9693, точка 39), Решение от 2 декември 2004 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-41/02, Recueil, стр. I-11375, точка 39), Решение от 10 януари 2006 г. по дело De Groot en Slot Allium и Bejo Zaden (C-147/04, Recueil, стр. I-245, точка 71), Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Гърция (C-65/05, Recueil, стр. I-10341, точка 27), Решение от 15 март 2007 г. по дело Комисия/Финландия (C-54/05, Сборник, стр. I-2473, точка 30) и Решение от 20 септември 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-297/05, Сборник, стр. I-7467, точка 53).

15 — Вж. точка 39 от заключението на генералния адвокат Mazák, представено на 8 февруари 2007 г. по дело Комисия/Белгия (C-254/05, Решение от 7 юни 2007 г., Сборник, стр. I-4269).

40. Действително обща забрана като предвидената в член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 по естеството си разубеждава евентуалните купувачи от придобиването, а не само от употребата на такива цветни покрития. Както Комисията основателно отбелязва, реалистично е да се очаква, че евентуалните заинтересовани — търговци или частни лица — няма да закупуват такива покрития, знаейки, че няма да могат да ги поставят върху стъклата на моторните превозни средства [16].

41. Това е така, още повече че според доводите на страните е изключено да се намери друга целесъобразна употреба на въпросните покрития, например върху големи стъклени повърхности в жилища, зимни градини или парници. Според сведенията на Комисията тези покрития се различават от обичайно използваните в жилищата и изобщо в строителството предпазни покрития както по материалите, от които се произвеждат, така и по начина на промишлено производство. Освен това двата вида покрития имат различни технически характеристики по отношение на формата, цвета и коефициента на пропускане на светлина, в резултат на което по никакъв начин не може да се разглеждат като взаимозаменяеми. Тази констатация в никакъв случай не може да се обори с довода на Португалската република, че производителят е длъжен във всеки отделен случай да определя предназначението на тези покрития. Именно когато определя предназначението на продукта, производителят по правило взема предвид съществени критерии като естетика, климатични условия и особености на структурата на повърхността и съответно проектира и произвежда продукта, така че да притежава желаните свойства. Поради това спорната забрана може да затвори всички пътища за продажба пред производителите и разпространителите.

42. Следва да се отхвърли възражението на Португалската република, че тъй като в крайна сметка португалската държава се отказва от забраната, вече не съществува правна пречка пред търговията с такива цветни покрития в Португалия. Наистина е вярно, че първоначално Португалската република изразява готовност да изпълни поставените в мотивираното становище изисквания на Комисията за отмяна на тази забрана, като решава проектът за декрет за установяване на технически правила относно поставянето на цветни покрития на стъклата на моторните превозни средства [17], с който вече се разрешава издаването на типово одобрение на ЕО за такива цветни

16 — Вж. точка 20 от исковата молба на Комисията.

17 — Проект за декрет, посочен в бележка под линия 9.

покрития, да се преобразува в проект за декрет-закон [18]. Според Португалската република с промяната на правната форма този правен акт получава в рамките на португалската правна система ранг на закон, с който формално се отменя забраната по член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003. Както обаче бе установено, този проект е отложен, докато Комисията не даде становище по преформулирания текст на спорната разпоредба.

43. В тази връзка следва да се напомни, че съгласно трайната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения от държава-членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата-членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, и че последващи промени не се вземат предвид от Съда [19]. Не е изключено обаче, че евентуална съществена промяна на съответните национални разпоредби между изтичането на срока за съобразяване с мотивираното становище и предявяването на иска за установяване на неизпълнение на задължения може до голяма степен да обезсмисли решението, което Съдът ще постанови, така че да е по-разумно вместо да предявява иск, Комисията да издаде ново мотивирано становище, в което да посочи кои твърдения за нарушения поддържа предвид променените обстоятелства [20]. В настоящия случай обаче несъмнено не е налице такава съществена последваща промяна на правната обстановка, тъй като Португалската република не отменя съдържащата се в член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 забрана чрез приемането на нов декрет-закон, както първоначално обещава, а я оставя в сила [21].

44. Предвид колебливото поведение на Португалската република във връзка с

18 — В съображенията на проекта за декрет (приложение VI към исковата молба), предаден на Европейската комисия от Постоянното представителство на Португалия в Европейския съюз с писмо от 21 декември 2005 г., се посочва, че според Комисията Португалската република е въвела ограничения на свободното движение на стоки в нарушение на Договора за ЕО. По-нататък се отбелязва, че Португалската република е готова да изпълни изискванията на Комисията и да приеме минимални технически предписания относно поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства, като тези предписания се съобразят както с изискванията за безопасност на движението по пътищата, така и с изискванията на свободното движение на стоки. Член 8, параграф 1 от проекта за декрет гласи, че отговарящите на тези стандарти цветни покрития получават национално типово одобрение. Съгласно член 8, параграф 1 същото значение се признава и на издадените в други държави-членки разрешения. Член 9 предвижда, че върху тези покрития трябва да е положено видимо обозначение за издаденото типово одобрение на ЕО.

19 — Решение от 17 септември 1996 г. по дело Комисия/Италия (C-289/94, Recueil, стр. I-4405, точка 20), Решение от 12 декември 1996 г. по дело Комисия/Италия (C-302/95, Recueil, стр. I-6765, точка 13), Решение от 3 юли 1997 г. по дело Комисия/Франция (C-60/96, Recueil, стр. I-3827, точка 15), Решение от 30 ноември 2000 г. по дело Комисия/Белгия (C-384/99, Recueil, стр. I-10633, точка 16), Решение от 15 март 2001 г. по дело Комисия/Франция (C-147/00, Recueil, стр. I-2387, точка 26), Решение от 21 юни 2001 г. по дело Комисия/Люксембург (C-119/00, Recueil, стр. I-4795, точка 14), Решение от 7 март 2002 г. по дело Комисия/Испания (C-29/01, Recueil, стр. I-2503, точка 11), Решение от 6 март 2003 г. по дело Комисия/Люксембург (C-211/02, Recueil, стр. I-2429, точки 6 и 28), Решение от 18 юли 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-119/04, Recueil, стр. I-6885, точка 27) и Решение от 7 юни 2007 г. по дело Комисия/Белгия (посочено в бележка под линия 15, точка 39).

20 — Решение от 9 декември 2004 г. по дело Комисия/Франция (C-177/03, Recueil, стр. I-11671, точка 21) и Решение от 1 февруари 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-203/03, Recueil, стр. I-935, точки 27—32).

21 — Обстоятелството, че както бе посочено в хода на съдебното заседание, на 31 октомври 2007 г. Португалската република е одобрила проектозакон, който предвижда отмяна на член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003, не променя нищо. Според Португалската република този закон ще влезе в сила едва с публикуването му в официалния вестник.

обявената отмяна на спорната забрана и предвид отчасти противоречивите твърдения на тази държава-членка за настоящия етап на законодателния процес съм на мнение, че действащата правна уредба в Португалия не отговаря на изискванията за правна сигурност и яснота.

45. Съгласно постоянната съдебна практика, за да гарантират пълното прилагане на общностното право, държавите-членки трябва не само да приведат своето право в съответствие с общностното право, но и да осигурят сигурност, яснота и прозрачност, така че лицата да са запознати с пълния обем на правата си и да могат да се позовават на тях пред националните юрисдикции [22]. Както вече посочих в точка 75 от заключението си по дело Комисия/Люксембург (C-319/06) [23], по аргумент за по-силното основание този принцип следва да се прилага и когато правото на държавата-членка налага на лицата задължения и предвижда санкции в случай на нарушение. В настоящия случай е ясно, че съгласно член 5 от Декрет-закон № 40/2003 португалската Служба за движение по пътищата следва да откаже издаването на типово одобрение на ЕО при нарушение на спорната забрана. Освен това нарушенията на забраната за използване на цветни покрития се наказват със санкции, налагани от органите на полицията или от други административни органи [24]. Член 2, параграф 2 от Декрет-закон № 40/2003 предвижда за това глоба в размер от 30 до 150 EUR, като съгласно параграф 3 се наказват и непредпазливите деяния.

B — *Обосновка*

46. Следва да се провери дали въпреки ограничителното си действие върху търговията в рамките на Общността тази разпоредба може да бъде обоснована с някое от изброените в член 30 ЕО съображения или с някои от установените в практиката на Съда императивни изисквания от обществен интерес и ако е така, дали такова ограничение е в състояние да гарантира осъществяването на преследва-

22 — Що се отнася до директивите, вж. в този смисъл Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Италия (C-360/87, Recueil, стр. I-791, точка 12) и Решение от 15 юни 1995 г. по дело Комисия/Люксембург (C-220/94, Recueil, стр. I-1589, точка 10). Вж. също Решение от 18 януари 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-162/99, Recueil, стр. I-541, точки 22—25), Решение от 6 март 2003 г. по дело Комисия/Люксембург (C-478/01, Recueil, стр. I-2351, точка 20) и Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Комисия/Португалия (C-275/03, точка 33).

23 — Висящо пред Съда.

24 — Както правилно посочва Lanord Farinelli, M., „La norme technique: une source du droit légitime“, Revue française de droit administratif, 2005 г., № 4, стр. 740 и сл., целта на техническите стандарти е да насочват човешкото поведение, без обаче да могат сами по себе си да наложат определено поведение. Последното е възможно само когато техническият стандарт придобие задължителна правна сила чрез закрепването му в правна норма и когато тази правна норма предвижда санкции в случай на нарушение. Тези санкции могат да са административноправни, гражданскоправни и дори наказателноправни.

ната цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ [25].

47. В настоящия спор Португалската република твърди, че въпросната забрана по член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 е обоснована по съображения, свързани с вътрешната обществена сигурност, както и с безопасността на движението по пътищата. Забраната била въведена именно с цел да се гарантира възможността за проверка отвън на вътрешността на моторното превозно средство. Ето защо целта на тази забрана не е да се осигури подходяща видимост за водача чрез съответен коефициент на пропускане на светлината на стъклата, а да позволи на компетентните органи да упражняват непосредствен контрол за спазването на правилата за движение по пътищата само чрез наблюдение на моторните превозни средства и пътниците в тях. Португалската република твърди, че лесното визуално разпознаване на пътниците и стоките в моторните превозни средства е съществено за предотвратяването и борбата с престъпността, както и за безопасността на движението по пътищата, тъй като улеснява контрола върху правилното заемане на седалките и правилното използване на предпазния колан.

48. В този смисъл Португалската република се позовава на две съображения за обосноваване — необходимостта от предотвратяване и борба с престъпността, от една страна, и изискванията за безопасност на движението по пътищата, от друга. Макар и двете съображения да се отнасят до обществения ред и обществената сигурност [26], по систематични причини следва да бъдат разгледани поотделно.

1. Необходимост от предотвратяване и борба с престъпността

49. Държавният интерес от ефективна борба с престъпността попада в областта на обществения ред и обществената

25 — Дори ако въпросната забрана попада в приложното поле на член 28 ЕО, съгласно постоянната съдебна практика национална правна уредба, която представлява мярка с равностоен на количествени ограничения ефект, може да бъде обоснована с едно от съображенията от обществен интерес, изброени в член 30 ЕО, или с императивни изисквания (вж. в този смисъл Решение от 19 юни 2003 г. по дело Комисия/Италия, посочено в бележка под линия 14, точка 29 и Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Комисия/Италия, C-270/02, Recueil, стр. I-1559, точка 21). И в единия, и в другия случай тази мярка трябва е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. и Решение от по дело Radiosistemi, C-388/00 и C-429/00, Recueil, стр. I-5845, точки 40—42, Решение от 8 май 2003 г. по дело ATRAL, C-14/02, Recueil, стр. I-4431, точка 64, Решение от 8 септември 2005 г. по дело Yonemoto, C-40/04, Recueil, стр. I-7755, точка 55 и Решение от 10 ноември 2005 г. по дело Комисия/Португалия, C-432/03, Recueil, стр. I-9665, точка 42).

26 — Според Leible, S., Grabitz, H., „Das Recht der Europäischen Union“, том I, член 30 ЕО, точки 12 и 15, държавите-членки разполагат с широко право на преценка при прилагането на понятията за обществен ред и обществена сигурност. Произтичащите от търговията със стоки нарушения на обществената сигурност по правило застрашават живота и здравето на хората и без колебание могат да се включат в обхвата на това понятие. Същото се отнася и за случаите на застрашаване на безопасността на движението по пътищата (вж. Решение от 11 юни 1987 г. по дело Goffette и Gilliard, 406/85, Recueil, стр. 2525, в което безопасността на движението по пътищата се разглежда като попадаща в приложното поле на член 30 ЕО още преди да се приеме, че тя е специфично императивно съображение от обществен интерес).

сигурност, като двете понятия са изрично посочени сред съображенията за обосноваване по член 30 ЕО и член 13 от Споразумението за ЕИП.

50. В практиката на Съда защитата на обществения ред и обществената сигурност се приема за съображение, което обосновава ограничаващи основните свободи мерки на държавите-членки, предимно в рамките на свободното движение на работници [27], свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги, правото в областта на асоциирането на Общността с трети държави [28], както и макар и рядко, във връзка със свободното движение на стоки [29]. Сред легитимните цели, които обосновават ограничения на свободното движение на стоки по съображения за обществен ред съгласно член 30 ЕО, е например необходимостта от разкриване и наказване на търговията с откраднати превозни средства [30], задържането на извадени от обращение сребърни монети за претопяване от държавата [31] и борбата с измамите при възстановяванията при износ [32].

51. По принцип държавите-членки остават по същество свободни да определят изискванията на обществения ред и

27 — Съдът неизменно подчертава, че изключенията по съображения за обществен ред представляват дерогация от основния принцип за свободното движение на хора, която следва да се разбира в строг смисъл и чийто обхват не може да бъде определен едностранно от държавите-членки (Решение от 28 октомври 1975 г. по дело Rutili, 36/75, Recueil, стр. 1219, точка 27, Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau, 30/77, Recueil, стр. 1999, точка 33, Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия, C-441/02, Recueil, стр. I-3449, точка 34 и Решение от 7 юни 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-50/06, Сборник, стр. I-4383, точка 42).

28 — Напр. съгласно постоянната съдебна практика относно понятието „обществен ред“, посочено в член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране ЕИО—Турция, установените с членове 39—41 ЕО принципи се прилагат във възможно най-голяма степен спрямо турските работници, които имат права по Решение № 1/80. От това следва, че при определяне на обхвата на изключението, свързано с обществения ред, предвидено в член 14, параграф 1 от Решение № 1/80, следва да се препрати към тълкуването, дадено на същото изключение в областта на свободното движение на работници — граждани на държави-членки на Общността. Подобно тълкуване е още повече обосновано, поради това че горепосочената разпоредба е формулирана почти по идентичен начин като разпоредбата на член 39, параграф 3 ЕО. Вж. Решение от 10 февруари 2000 г. по дело Nazli (C-340/97, Recueil, стр. I-957, точка 56), Решение от 11 ноември 2004 г. по дело Cetinkaya (C-467/02, Recueil, стр. I-10895, точка 43), Решение от 16 февруари 2006 г. по дело Torun (C-502/04, Recueil, стр. I-1563) и Решение от 4 октомври 2007 г. по дело Polat (C-349/06, Сборник, стр. I-8167).

29 — Относно понятието за обществен ред в общностното право вж. моето заключение от 13 септември 2007 г. по дело Комисия/Люксембург (C-319/06, точки 40—44). В Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Omega (C-36/02, Recueil, стр. I-9609, точка 26) Съдът разглежда обосноваността на национална забрана, засягаща определена икономическа дейност, въведена по съображения за обществен ред, тъй като тази дейност се смята за накърняваща човешкото достойнство, само във връзка с разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги и съответните изключения (член 55 ЕО във връзка с член 46, параграф 1 ЕО), въпреки че принципно приема за релевантни разпоредбите относно свободното движение на стоки. Съгласно становището на Müller-Graff, P. C., „Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (под редакцията на Angela Bardenhewer-Rating и др.), 6-то издание, Baden-Baden, 2003—2004 г., член 30 ЕО, точка 49, понятието за обществен ред, което обикновено се свързва с понятието за обществена сигурност, следва да се разбира като понятие с „всеобхватен характер“. Поради това тези интереси за защита следва да се разглеждат само в случаите, в които не може да се приложи нито едно от обичайните съображения по член 30 ЕО. Според автора държавите-членки досега са се въздържали да се позоват на смущаването на обществения ред, за да обосноват пречки за търговията. Fischer, P., Köck, H., Karollus, M., „Europarecht“, 4-то издание, Виена, 2002 г., стр. 756, точка 1579, също посочват, че общественият ред се използва относително рядко като обосновка от приложното поле на член 30 ЕО.

30 — Решение от 17 юни 1987 г. по дело Комисия/Италия (154/85, Recueil, стр. 2717, точка 13 и сл.) и Решение от 30 април 1991 г. по дело Boscher (C-239/90, Recueil, стр. I-2023, точка 23).

31 — Решение от 23 ноември 1978 г. по дело Thompson (7/78, Recueil, стр. 2247, точки 32 и 34).

32 — Решение от 22 юни 1994 г. по дело Deutsche Milchkontor (C-426/92, Recueil, стр. I-2757, точка 44).

обществената сигурност съгласно националните си потребности. В това отношение обаче следва да се има предвид, че понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“ представляват самостоятелни понятия на общностното право, които са сред критериите за определяне на приложното поле на основните свободи, и поради това следва да се дефинират самостоятелно, а не въз основа на една или повече национални правни системи [33]. Препращането към значението на понятията в правните системи на държавите-членки е недопустимо особено когато става въпрос за понятия, въз основа на които държавите-членки могат да ограничават основните свободи или други индивидуални права. Поради това би било неправилно да се правят сравнения например с понятието за обществен ред и сигурност от националната правна уредба на правомощията на полицията, без да се държи сметка за особеностите на общностното право, както и за целите на Договора [34]. По мое мнение не съществува обективна причина, която да налага в общностното право да се възприеме традиционното за националното право разграничаване между полицейските мерки в рамките на предотвратяването на престъпността като част от полицейските мерки за сигурност, от една страна, и наказателните мерки като част от наказателното производство, от друга, така че и изтъкнатите от Португалската република полицейски мерки за предотвратяване на престъпността — особено когато са дефинирани така неопределено или недиференцирано като в настоящия случай, да трябва да се разглеждат като обхванати от понятието „обществен ред“ по член 30 ЕО и член 13 от Споразумението за ЕИП.

52. Понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“ подлежат на тълкуване от Съда [35], така че на държавите-членки се забранява да определят техния обхват едностранно и без контрол от страна на институциите на Общността. Като отклонения от основните свободи, те следва да се тълкуват стриктно. Това не изключва възможността особени обстоятелства да обосновават прибягване до понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“, поради което да е необходимо на държавите-членки евентуално да бъде предоставена свобода на преценка в границите, определени от Договора [36].

53. Съгласно установената съдебна практика позоваването от националните власти на понятието за обществен ред във всеки случай предполага освен

33 — Решение от 2 април 1998 г. по дело EMU Tabac (C-296/95, Recueil, стр. I-1605, точка 30), Решение от 23 март 1982 г. по дело Levin (53/81, Recueil, стр. 1035, точки 10—12) и Решение от 14 януари 1982 г. по дело Corman (64/81, Recueil, стр. 13, точка 8). Понятията на общностното право не може да се дефинират чрез препращане към правните норми на държавите-членки. Препращането към значението на понятията в правните системи на държавите-членки не може да се допусне особено когато става въпрос за понятия, въз основа на които държавите-членки могат да ограничават основните свободи или други индивидуални права (вж. Schütz, H. J, Bruha, T., König, D., „Casebook Europarecht“, Мюнхен, 2004 г., стр. 451 и сл.).

34 — Според Bröhmer, J., в Calliess/Ruffert (изд.), „Kommentar zu EUV/EGV“, 3-то издание, 2007 г., член 46, точка 4, стр. 801, сравненията например с понятието за обществен ред и сигурност от националната правна уредба на правомощията на полицията имат само ограничено значение при дефинирането на общностноправното понятие за обществена сигурност и обществен ред. Според Piska, C., „Kommentar zu EU- und EG-Vertrag“, Виена, 2003 г., 3-то издание, член 30 ЕО, точка 26, общностноправното понятие „обществен ред“ не е част от правната уредба на правомощията на полицията по смисъла на националното право.

35 — Вж. Решение по дело Rutili (посочено в бележка под линия 27, точка 27), Решение по дело Bouchereau (посочено в бележка под линия 27, точка 33), Решение от по дело Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257, точки 64 и 65), Решение от 31 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-503/03, Recueil, стр. I-1097, точка 45), Решение по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 27, точка 34) и Решение по дело Комисия/Нидерландия (посочено в бележка под линия 27, точка 42).

36 — Вж. Решение от 14 декември 1974 г. по дело Van Duyn (41/74, Recueil, стр. 1337, точки 18 и 19).

смущаването на реда, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес [37]. В настоящия спор Португалската република не посочва доказателства, които установяват наличието на евентуална сериозна заплаха за обществения ред в Португалия. Следователно е изключено позоваването на член 30 ЕО и член 13 от Споразумението за ЕИП с цел обосноваване на забраната по член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 по съображения за предотвратяване и борба с престъпността.

2. Изисквания на безопасността на движението по пътищата

54. Доколкото Португалската република твърди, че въпросната забрана е приета с цел да се гарантира безопасността на водачите на моторни превозни средства, следва да се посочи, че това съображение не е споменато изрично в член 30 ЕО и член 13 от Споразумението за ЕИП. Все пак безопасността на движението по пътищата безспорно е една от целите на общностното право [38]. Съгласно постоянната съдебна практика тя е призната също така като императивно съображение от обществен интерес, което може да обоснове нарушение на свободното движение на стоки [39].

55. Освен това сред упоменатите в член 30 ЕО и член 13 от Споразумението за ЕИП

37 — Решение по дело Rutili (посочено в бележка под линия 27, точка 28), Решение по дело Bouchereau (посочено в бележка под линия 27, точка 35), Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa (C-348/96, Recueil, стр. I-11, точки 21 и 23), Решение от 9 март 2000 г. по дело Комисия/Белгия (C-355/98, Recueil, стр. I-1221, точка 28), Решение от 14 март 2000 г. по дело Église de scientologie (C-54/99, Recueil, стр. I-1335, точка 17), Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri (посочено в бележка под линия 35, точка 66), Решение по дело Комисия/Испания (посочено в бележка под линия 35, точка 46), Решение по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 27, точка 35) и Решение по дело Комисия/Нидерландия (посочено в бележка под линия 27, точка 43).

38 — Подобряването на безопасността на движението е от особено значение в Европейския съюз на фона на статистиката: 1,3 милиона катастрофи годишно с повече от 40 000 жертви и 1,7 милиона пострадали. В тази връзка в своята Бяла книга от 12 септември 2001 г. относно европейската транспортна политика (COM(2001) 370 окончателен) Комисията препоръчва Европейският съюз да си постави за цел до 2010 г. броят на жертвите на пътнотранспортни произшествия да намалее наполовина. Всички държави-членки са изправени пред едни и същи проблеми на безопасността на движението по пътищата, а именно превишена скорост, употреба на алкохол, неизползване на предпазния колан, недостатъчна защита при удар, пътни участъци с повишена концентрация на пътнотранспортни произшествия, неспазване на правилата относно времето за управление на превозното средство и периода за почивка на професионалните водачи от автомобилния транспорт, както и лоша видимост. Член 71, параграф 1, буква в) ЕО съдържа специално основание за приемането на мерки, свързани с безопасността на движението по пътищата. Тези мерки са в тясна връзка с правната хармонизация на техническите стандарти и поради това с хармонизацията на условията за конкуренция. Общността е приела изобилие от разпоредби в тази област. Те се отнасят например до регистрацията на моторното превозно средство, типовите одобрения за кормилното управление, спирачната система, мощността на двигателя или изискванията за моторните превозни средства за превоз на опасни товари. Свързани са и с емисиите на вредни вещества, с изчисляването на разхода на гориво и емисиите на въглероден двуокис, с допустимото ниво на шума и с размера и теглото на определени моторни превозни средства. В тази област е постигнато много за сближаването на националните законодателства на общностно равнище. В по-широк смисъл към въпросите на безопасността на движението по пътищата може да се причисли и правната уредба на единното европейско свидетелство за управление на МПС. На общностно равнище се уреждат и задължителното използване на предпазни колани в определени моторни превозни средства и свързани с политиката за опазване на околната среда мерки като задължителната продажба на безоловен бензин. Дори въвеждането на общи разпоредби за лятното часово време е обосновано със съображения на транспортната политика (вж. също Oppermann, T., „Europarecht“, 3-то издание, § 22, точка 21, стр. 470).

39 — Вж. по-специално Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Van Schaik (C-55/93, Recueil, стр. I-4837, точка 19), Решение от 12 октомври 2000 г. по дело Snellers (C-314/98, Recueil, стр. I-8633, точка 55), Решение от 21 март 2002 г. по дело Cura Anlagen (C-451/99, Recueil, стр. I-3193, точка 59) и Решение по дело Комисия/Финландия (посочено в бележка под линия 14, точка 40). Вж. точка 44 от заключението на генералния адвокат Léger от 5 октомври 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-110/05, висящо пред Съда).

съображения за обосноваване е и закрилата на живота и здравето на хората. Това са ценности, чиято защита е в основата на общностните мерки за предотвратяване на пътнотранспортни произшествия [40]. Тъй като понятието „безопасност на движението по пътищата“ между другото обхваща закрилата както на здравето, така и на живота на хората във връзка с обстановката по пътищата, по-нататък ще основа анализа си на особеното отношение между тези ценности и затова първо ще разгледам съображенията за обосноваване, свързани с безопасността на движението по пътищата.

56. По-високият коефициент на пропускане на светлина през предпазните стъкла и предните стъкла на моторните превозни средства улеснява полицейския контрол и допринася за безопасността на движението по пътищата, като позволява на полицейските служители само чрез наблюдение на движението да проверяват дали броят на пътниците не превишава максимално допустимия брой и дали е спазено законоустановеното задължение за използване на предпазния колан [41]. От тази гледна точка забраната за поставяне на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства несъмнено е в състояние да осигури постигане на целта за безопасност на движението по пътищата.

57. Все пак стигам до извода, че спорната забрана по член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 не се явява съвместима с общностното право поради нарушение на принципа на пропорционалност.

Г — *Пропорционалност*

58. От една страна е безспорно, че в отсъствието на правила за хармонизиране държавите-членки следва — в границите, определени от Договора — да вземат решение относно степента на закрила на живота и здравето на хората, която възнамеряват да осигурят [42]. Също така е безспорно, че ефективната закрила на толкова важни ценности като здравето и живота на хората или в частност безопасността на движението по пътищата изискват от националните органи да вземат множество превантивни мерки, което означава, че по принцип държавите-членки могат по свое усмотрение да определят колко строг да е необходимият контрол [43].

59. Все пак това не променя обстоятелството, че изключение от принципа на свободното движение на стоки може да бъде обосновано на основание член

40 — Вж. и точка 46 от заключението на генералния адвокат Léger по дело Комисия/Италия (C-110/05, посочено в бележка под линия 39).

41 — В Общността задължителното използване на предпазни колани е уредено с Директива 91/671/ЕИО на Съвета от 16 декември 1991 година за сближаване на законодателствата на държавите-членки във връзка със задължителното използване на обезопасителни колани в моторните превозни средства под 3,5 тона (ОВ L 373, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 99), изменена с Директива 2003/20/ЕО на Европейския Парламент и Съвета от 8 април 2003 година за изменение на Директива 91/671/ЕИО на Съвета за сближаване на законодателството на държавите-членки относно задължителното използване на предпазни колани в превозни средства под 3,5 тона (ОВ L 115, стр. 63; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 11, стр. 127).

42 — Решение от 27 юни 1996 г. по дело Brandsma (C-293/94, Recueil, стр. I-3159, точка 11), Решение от 10 ноември 2005 г. по дело Комисия/Португалия (посочено в бележка под линия 25, точка 44) и Решение от 7 юни 2007 г. по дело Комисия/Белгия (посочено в бележка под линия 15, точка 35).

43 — Решение по дело Deutscher Apothekerverband (посочено в бележка под линия 11, точка 103) и Решение от 10 ноември 2005 г. по дело Комисия/Португалия (посочено в бележка под линия 25, точка 44).

30 ЕО или на императивни съображения от обществен интерес само ако националните органи докажат, че посоченото изключение е необходимо за осъществяването на една или повече от посочените в тази разпоредба цели и че то е съобразено с принципа на пропорционалност [44]. В това отношение смятам за абсолютно необходимо да напомня, че съображенията, на които може да се позове една държава-членка, следва да се придружават от подходящи доказателства или от анализ на пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и от точни доказателства в подкрепа на доводите ѝ [45].

60. Португалската република не е представила на Съда подходящата информация, например изследвания, доклади или статистики, които евентуално позволяват да се заключи, че ограниченията на свободното движение на стоки са обосновани поради упоменатите в член 30 ЕО и член 11 от Споразумението за ЕИП съображения или поради императивни съображения от обществен интерес и че употребата на цветно покритие, независимо от неговия цвят и свойства, най-вече по отношение на коефициента му на пропускане на светлина, представлява опасност за безопасността на движението по пътищата.

61. Необходимостта да се докаже наличието на подобна опасност за безопасността на движението по пътищата е още по-голяма, като се има предвид, че Португалската република не забранява употребата на тонирани стъкла, въпреки че те — подобно на спорните цветни покрития — не осигуряват идеална видимост. Различното третиране на по същество еднакви случаи поставя високи изисквания за обосноваване на ограничението на свободното движение на стоки. Ето защо нито в досъдебната процедура, нито в производството пред Съда Португалската република не установява фактите, тежестта за чието доказване пада върху нея.

62. Независимо от това пълната забрана на цветните покрития се явява несъразмерна мярка за гарантиране на безопасността на движението по пътищата, тъй като, както Комисията правилно подчертава, съгласно Директива 2001/92 държавите-членки при всички случаи имат право да изискват минимален коефициент на пропускане на светлина от 70 % за стъклата, разположени пред колона Б, и от 75 % за предното стъкло. Правило № 43 поражда правно действие в общностната

44 — Решение на Съда от 30 ноември 1983 г. по дело Van Bennekom (227/82, Recueil, стр. 3883, точка 40), Решение от 13 март 1997 г. по дело Morellato (C-358/95, Recueil, стр. I-1431, точка 14), Решение от 8 май 2003 г. по дело ATRAL (посочено в бележка под линия 25, точка 67) и Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Комисия/Италия (посочено в бележка под линия 25, точка 22). Относно значението на пропорционалността на мерките, с които държавите по Споразумението за ЕИП въвеждат ограничения върху свободното движение на стоки с цел закрила на общественото здраве, в рамките на създадената от Споразумението за ЕИП правна уредба вж. Решение на Съда на ЕАСТ от 27 юни 1997 г. по дело Tore Wilhelmsen AS/Oslo kommune (E-6/96, EFTA Court Report, стр. 53, точки 79, 87, 91 и 92) и Решение на Съда на ЕАСТ от 25 февруари 2005 г. по дело Pedicel/Sosial-og helsedirektoratet (E-4/04, EFTA Court Report, стр. 1, точки 55 и 56).

45 — Решение от 13 ноември 2003 г. по дело Lindman (C-42/02, Recueil, стр. I-13519, точка 25), Решение от 18 март 2004 г. по дело Leichtle (C-8/02, Recueil, стр. I-2641, точка 45), Решение от 7 юли 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-147/03, Recueil, стр. I-5969, точка 63), Решение от 16 февруари 2006 г. по дело Rockler (C-137/04, Recueil, стр. I-1441, точка 25), Решение от 16 декември 2006 г. по дело Öberg (C-185/04, Recueil, стр. I-1453, точка 22) и Решение от 7 юни 2007 г. по дело Комисия/Белгия (посочено в бележка под линия 15, точка 36). Според Kingreen, T., в Calliess/Ruffert (изд.) „Kommentar zu EUV/EGV“, 3-то издание, 2007 г., членове 28—30 ЕО, точка 199, в рамките на закрилата на живота и здравето на хората държавите-членки не могат да се основават само на предположения и твърдения. Съгласно принципа на пропорционалност степента на доказване на необходимостта от разглежданата мярка зависи най-вече от степента на риска в конкретния случай и от вероятността от настъпването му. В действителност не е необходимо да е настъпила вреда, тъй като ефективната закрила предполага множество превантивни мерки. При проверката на необходимостта от такава мярка обаче остава задължението по несъмнен начин да се докаже нуждата от подобна намеса предвид научните познания или предвид европейските или международните стандарти.

правна система, а следователно и в правните системи на всички държави-членки. От една страна, с Решение 97/836/ЕО на Съвета [46] Правило № 43 е включено в общностното право, считано от 24 март 1998 г. Съгласно член 300, параграф 7 ЕО ревизираното споразумение от 1958 г. и Правило № 43 са задължителни както за Общността, така и за държавите-членки. Освен това в съображение 3 от Директива 2001/92 и в приложение II В към нея се препраща към Правило № 43, което съдържа технически спецификации за свойствата и монтирането на стъкла, включително за упоменатите вече минимални стойности на коефициента на пропускане на светлина, така че тези технически спецификации следва съответно да се вземат под внимание при изпитванията за типово одобрение съгласно Директива 92/22.

63. Като се има предвид, че общностното въвеждане на изискването за минимален коефициент на пропускане на светлина има за цел да се гарантира безопасността на движението по пътищата [47], би било напълно достатъчно с оглед постигането на тази цел да се изисква да не се преминават тези гранични стойности и при законосъобразната употреба на въпросните покрития, т.е. след поставянето им върху стъклата на моторните превозни средства. Това би довело в крайна сметка до ограничаване на действащата към момента забрана, така че тя да се отнася само до такива покрития, които поради недостатъчния си коефициент на пропускане на светлина не отговарят на предвидените гранични стойности. По-нататък би следвало забраната да се ограничи и в пространствено отношение, а именно до стъклата, през които действително може да се упражнява полицейски контрол върху движението по пътищата. Такива са предните стъкла на моторните превозни средства и стъклата край седалките на пътниците, но не и задното стъкло. Подобна ограничена забрана не само би дала възможност за упражняването на полицейски контрол само чрез наблюдение, но и би имала минимално въздействие върху свободата на движение за разлика от действащата в момента забрана. С пълната забрана на употребата на въпросните покрития съгласно член 2, параграф 1 от Декретзакон № 40/2003 португалската правна уредба явно надхвърля необходимото за постигане на търсената цел. Следователно тази мярка на държава-членка не може да се разглежда нито като необходима, нито като съразмерна предвид целта за безопасност на движението по пътищата.

46 — Решение 97/836/ЕО на Съвета от 27 ноември 1997 година с оглед на присъединяването на Европейската общност към Споразумението на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации за приемане на единни технически предписания за колесните превозни средства, оборудване и части, които могат да се монтират и/или да се използват на колесните превозни средства, и условията за взаимно признаване на одобренията, получени въз основа на тези предписания („Ревизирано споразумение от 1958 година“) (ОВ L 346, стр. 78; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 16, стр. 47, наричано по-нататък „ревизираното споразумение от 1958 г.“). В приложение II към това споразумение се посочва, че на датата на присъединяването си към ревизираното споразумение за колесните превозни средства, оборудване или части Европейската общност възнамерява да ограничи своето присъединяване до признаване и одобрения на правилата на ИКЕ на ООН, посочени в списък, със серия изменения, както е посочено, в сила от датата на присъединяването. Списъкът включва Правило № 43 относно предпазните стъкла. Според Sündermann, B. (вж. бележка под линия 5, стр. 51 и 54) съгласно член 300, параграф 7 ЕО във връзка с член 4 (по отношение на новите правила) и член 7 (по отношение на съществуващите правила) от ревизираното споразумение от 1958 г. не е необходим никакъв правен акт за въвеждането на тези правила или техните изменения в националното право. Следователно посоченото споразумение и Правило № 43 са задължителни както за Общността, така и за държавите-членки.

47 — Хармонизирането на техническите предписания за превозните средства под егидата на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ-ООН) и на общностно равнище по същество има три цели: безопасност на движението по пътищата, опазване на околната среда и осигуряване на достъп до пазара в търговията с моторни превозни средства чрез забраната на техническите пречки за търговията. Вж. Sündermann, B. (вж. бележка под линия 5, стр. 49, 50 и 55), Oppermann, T. (вж. бележка под линия 38, § 22, точка 21, стр. 470 и § 18, точка 43, стр. 388), Langner, D., „Technische Vorschriften und Normen“ в Dauses (изд.), „Handbuch des EU-Wirtschaftsrecht“, C.VI, точки 1, 4 и 118.

64. Португалската република очевидно не оспорва сериозно този извод, когато в писмената си реплика посочва, че е възможно да има и друго решение, евентуално чрез мерки без нормативен характер. Все пак тя не успява да докаже тезата си, че тези алтернативни възможности не са подходящи за осигуряване на безопасността на движението по пътищата.

65. Доколкото нарушава принципа на пропорционалност, националната правна уредба по член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 не може да бъде обоснована със съображения, свързани с безопасността на движението по пътищата. Поради това тази правна уредба следва да се разглежда като несъвместима с член 28 ЕО и член 11 от Споразумението за ЕИП.

66. Ето защо стигам до извода, че като е забранила с член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните превозни средства за превоз на пътници и стоки, Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО, както и по членове 11 и 13 от Споразумението за Европейското икономическо пространство, тъй като тази забрана възпрепятства пускането на пазара в Португалия на цветни покрития, които са законно произведени и/или пуснати на пазара в друга държава-членка или в държава, която е страна по Споразумението за ЕИП.

VII — По съдебните разноски

67. По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Тъй като Португалската република е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

VIII — Заключение

68. В светлината на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

1) Да установи, че като е забранила с член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 40/2003 поставянето на цветни покрития върху стъклата на моторните

превозни средства за превоз на пътници и стоки, Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО, както и по членове 11 и 13 от Споразумението за Европейското икономическо пространство от 2 май 1992 година, тъй като тази забрана възпрепятства пускането на пазара в Португалия на цветни покрития, които са законно произведени и/или пуснати на пазара в друга държава-членка или в държава, която е страна по посоченото споразумение;

2) Да осъди Португалската република да заплати съдебните разноски.