CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 13 decembrie 2007 [1]

I — Introducere

1. Comisia Comunităților Europene a formulat o acțiune în temeiul articolului 226 CE prin care se urmărește constatarea faptului că, prin adoptarea de dispoziții naționale care interzic aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor folosite la transportul de pasageri și de mărfuri, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE, precum și al articolelor 11 și 13 din Acordul privind Spațiul Economic European din 2 mai 1992 [2] (denumit în continuare „Acordul privind SEE”),

1 — Limba originală: germana.

2 — JO 1994, L 1, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 53, p. 4.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

1. Dreptul comunitar primar

2. Articolul 28 CE interzice restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent.

3. Potrivit articolului 30 CE, sunt permise interdicțiile sau restricțiile la import justificate în special pe motive de siguranță publică și de protecție a sănătății și a vieții persoanelor, în măsura în care nu constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre.

2. Directivele 2001/92/CE și 92/22/CEE

4. Directiva 2001/92/CE [3] (denumită în continuare „Directiva 2001/92”) urmărește adaptarea la progresul tehnic a Directivei 92/22/CEE a Consiliului privind geamurile securizate și materialele pentru geamurile autovehiculelor și ale remorcilor acestora, precum și a Directivei 70/156/CEE a Consiliului privind omologarea autovehiculelor și a remorcilor acestora.

5. Directiva 92/22/CEE [4] (denumită în continuare „Directiva 92/22”) are, în sine, ca scop introducerea, în vederea uniformizării, a unei proceduri de omologare pentru geamurile securizate și materialele pentru geamuri ce urmează a fi instalate ca parbrize sau ca alte geamuri sau ca pereți despărțitori pe autovehiculele și remorcile acestora.

6. Directiva 92/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/92, se aplică pentru geamurile destinate să ofere protecție împotriva razelor solare (geamuri colorate), însă nu și pentru foliile colorate aplicate pe geamurile autovehiculelor folosite la transportul de pasageri și de mărfuri după punerea în circulație a acestora.

7. Considerentul (3) și anexa II B la Directiva 2001/92 fac trimitere la rândul lor la dispozițiile cu privire la specificațiile generale și particulare, testele și cerințele tehnice stabilite de Regulamentul nr. 43 al Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite, în ultima versiune adoptată de Comunitatea Europeană [5] (denumit în continuare „Regulamentul nr. 43”), care prevede că, în ceea privește geamurile securizate, factorul legal de transmisie luminoasă trebuie să fie de cel puțin 70 %, iar în ceea privește parbrizele, acest factor nu trebuie să fie inferior valorii de 75 % [6].

8. Pe de altă parte, nu este prevăzută o valoare minimă de transmisie luminoasă pentru geamurile situate în spate. Aceasta

3 — Directiva 2001/92/CE a Comisiei din 30 octombrie 2001 de adaptare la progresul tehnic a Directivei 92/22/CEE a Consiliului privind geamurile securizate și materialele pentru geamurile autovehiculelor și ale remorcilor acestora, precum și a Directivei 70/156/CEE a Consiliului privind omologarea autovehiculelor și a remorcilor acestora (JO L 291, p. 24, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 132).

4 — Directiva 92/22/CEE a Consiliului din 31 martie 1992 privind geamurile securizate și materialele pentru geamurile autovehiculelor și ale remorcilor acestora (JO L 129, p. 11, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 123).

5 — De la finalul anilor '50, cerințele tehnice aplicabile autovehiculelor au fost armonizate pe plan internațional pentru eliminarea obstacolelor din calea comerțului cu autovehicule și piese, în beneficiul consumatorilor. Temeiul este reprezentat de un acord încheiat la 20 martie 1958 în cadrul Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) și modificat începând cu 16 octombrie 1995. Acordul („Acordul privind adoptarea specificațiilor tehnice uniforme pentru vehicule cu roți, echipamente și componente care pot fi montate sau folosite la vehicule cu roți și condițiile pentru recunoașterea reciprocă a omologărilor acordate pe baza acestor specificații – Revizia 2”) are în prezent 47 de părți contractante, inclusiv Comunitatea Europeană (a se vedea în acest sens Sündermann, B., „Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht”, *Straßenverkehrsrecht – Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen*, 2006, p. 49, 50). Pe baza acestui acord a fost adoptat Regulamentul nr. 43, care prevede condiții uniforme privind omologarea geamurilor securizate și instalarea acestor geamuri pe vehicule. Conform dispozițiilor cu privire la domeniul de aplicare al regulamentului, acesta se aplică pentru geamurile securizate ce urmează a fi instalate ca parbrize sau ca alte geamuri exterioare sau ca pereți despărțitori pe autovehicule și pe remorcile acestora, precum și pentru montarea acestora; regulamentul nu este aplicabil pentru geamurile destinate dispozitivelor de iluminare și de semnalizare luminoasă și tablourilor de bord și nici pentru geamuri speciale antiglonț. Acest regulament nu se aplică nici pentru geamurile duble.

6 — Regulamentul nr. 43, dispoziții uniforme privind omologarea geamurilor securizate și instalarea acestor geamuri pe vehicule, anexa 21, punctul 4, „Dispoziții speciale pentru autovehicule din clasele M și N” (a se vedea punctele 4.1.1, 4.2.1.1 și 4.2.2.1).

înseamnă că un autovehicul poate fi echipat în partea din spate cu geamuri colorate sau cu geamuri pe care sunt aplicate folii colorate care au un factor legal de transmisie luminoasă foarte scăzut, inclusiv în ceea ce privește luneta, dacă vehiculul dispune de două retrovizoare exterioare.

B — *Reglementarea națională*

9. Directiva 2001/92 este transpusă în legislația portugheză prin Decretul-lege (Decreto-Lei) nr. 40/2003 din 11 martie 2003 [7] (denumit în continuare „DL 40/2003").

10. Articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 prevede: „Este interzisă aplicarea de folii colorate pe geamurile automobilelor folosite la transportul de pasageri sau de mărfuri, cu excepția autocolantelor autorizate sau a foliilor opace nereflectorizante pe benele automobilelor folosite la transportul de mărfuri".

7 — Decreto-Lei n° 40/2003, *Diário da República* I, seria A, nr. 59 din 11 martie 2003.

11. Articolul 5 din DL 40/2003 prevede că, de la intrarea în vigoare a acestei norme, Direcção-Geral de Viação (Direcția generală de circulație rutieră) va respinge cererile de acordare a omologării CE și a omologării naționale pentru modelele de autovehicule care nu respectă cerințele din DL 40/2003 cu privire la geamurile securizate.

III — Procedura precontencioasă

12. La 1 aprilie 2004, Comisia a adresat Republicii Portugheze o scrisoare de punere în întârziere în cadrul căreia a concluzionat că prin interzicerea, la articolul 2 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 40/2003, a aplicării de folii colorate pe geamurile autovehiculelor folosite la transportul de pasageri sau de mărfuri, fără a comunica textul menționat Comisiei atunci când acesta se afla în stadiul de proiect, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE și al articolelor 11 și 13 din Acordul privind SEE, precum și al articolului 8 din Directiva 98/34/CE (denumită în continuare „Directiva 98/34") [8].

8 — Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207).

13. Prin scrisoarea din 28 iunie 2004, guvernul portughez a răspuns că interdicția menționată reprezintă o măsură de protecție a securității interne, în special a ordinii publice și a securității rutiere, admisă în sensul articolului 30 CE.

14. La 22 decembrie 2004, Comisia a trimis guvernului portughez un aviz motivat. În cadrul acestuia, Comisia și-a exprimat convingerea că Republica Portugheză a încălcat articolele 28 CE și 30 CE, precum și articolele 11 și 13 din Acordul privind SEE, deoarece interdicția prevăzută la articolul 2 din DL 40/2003 împiedică comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE. În plus, Comisia a invocat din nou nerespectarea obligației de comunicare prevăzute la articolul 8 din Directiva 98/34.

15. În plus, Comisia a invitat guvernul portughez să adopte măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat în termen de două luni de la notificarea acestuia.

16. Ca răspuns la avizul motivat, prin scrisoarea din 22 iulie 2005, guvernul portughez a comunicat intenția de abrogare a articolului 2 din DL 40/2003. De asemenea, acesta a informat Comisia că era în curs de elaborare un proiect de reglementare tehnică a cărui finalizare era estimată în termen de două luni de la finalul vacanței de vară, urmând să fie pregătit pentru a fi comunicat Comisiei, în temeiul Directivei 98/34.

17. După ce acesta a comunicat Comisiei la 21 decembrie 2005 proiectul unui decret privind adoptarea cerințelor tehnice pentru aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor [9], Comisia a decis să abandoneze motivul privind încălcarea articolului 8 din Directiva 98/34.

18. În schimb, aceasta a menținut în cererea sa introductivă motivul referitor la incompatibilitatea cu articolul 28 CE, precum și cu articolul 11 din Acordul privind SEE a interdicției prevăzute la articolul 2 din DL 40/2003 de aplicare de folii colorate pe geamurile automobilelor folosite la transportul de pasageri sau de mărfuri, deoarece, conform informațiilor deținute, Republica Portugheză nu abrogase până la data respectivă dispoziția națională în litigiu.

9 — Proiect de decret privind adoptarea cerințelor tehnice pentru aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

IV — Procedura în fața Curții și cererile părților

19. Prin cererea introductivă, depusă la grefa Curții la 16 iunie 2006, Comisia Comunităților Europene solicită Curții:

1) constatarea faptului că prin interzicerea, la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 din 11 martie 2003, a aplicării de folii colorate pe geamurile autovehiculelor, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE, precum și al articolelor 11 și 13 din Acordul privind SEE, deoarece această interdicție împiedică comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și/sau comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE;

2) obligarea Republicii Portugheze la plata cheltuielilor de judecată.

20. Prin memoriul în răspuns depus la 11 septembrie 2006, guvernul portughez solicită:

1) respingerea acțiunii având ca obiect constatarea faptului că prin interzicerea, la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 din 11 martie 2003, a aplicării de folii colorate pe geamurile autovehiculelor, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE, precum și al articolelor 11 și 13 din Acordul privind SEE, deoarece această interdicție împiedică comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și/sau comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE, întrucât această constatare este lipsită de obiect, având în vedere că Republica Portugheză a decis să permită în general aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor;

2) obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

21. După depunerea replicii Comisiei din 21 noiembrie 2006 și a duplicii guvernului portughez din 5 februarie 2007, procedura scrisă s-a încheiat.

22. În cadrul măsurilor preparatorii, Curtea a adresat părților două întrebări la care acestea au răspuns.

23. În ședința din 7 noiembrie 2007, reprezentații Comisiei și ai guvernului portughez și-au precizat pozițiile.

V — Argumentele principale ale părților

24. *Comisia* consideră că dispoziția portugheză în litigiu, care interzice aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor, reprezintă o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, încălcând articolul 28 CE, precum și articolul 11 din Acordul privind SEE, deoarece această interdicție împiedică comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și/sau comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE. Este previzibil că eventualele persoane interesate, comercianți sau particulari, nu vor cumpăra aceste produse, știind că nu vor putea aplica astfel de folii pe geamurile autovehiculelor.

25. Comisia recunoaște că, în lipsa unor dispoziții de armonizare la nivel comunitar, este de competența statelor membre să definească nivelul de protecție a securității rutiere pe care doresc să îl garanteze pe teritoriul lor. Aceste state au însă obligația de a dovedi că dispozițiile adoptate sunt necesare și proporționale în raport cu obiectivul urmărit, în măsura în care sunt de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului între statele membre.

26. Comisia apreciază că Republica Portugheză nu a furnizat informații corespunzătoare – precum studii, rapoarte sau statistici – care să permită să se concluzioneze că restricțiile privind libera circulație a mărfurilor asemenea celei din speță sunt justificate prin motivele prevăzute la articolul 30 CE și la articolul 13 din Acordul privind SEE sau prin motive imperative de interes general și că utilizarea unei folii colorate, indiferent care ar fi culoarea și caracteristicile acesteia, în special cu privire la transmisia luminoasă, reprezintă un pericol pentru siguranța publică și/sau pentru securitatea rutieră.

27. *Guvernul portughez* nu contestă faptele descrise în cererea introductivă. În schimb, își exprimă dezacordul cu privire la valoarea atribuită de Comisie anumitor fapte. Acesta susține că interdicția în litigiu este justificată deoarece, în temeiul articolului 30 CE, statele membre au dreptul să adopte dispozițiile necesare pentru a garanta siguranța și ordinea interne, precum și securitatea rutieră.

28. Scopul interdicției prevăzute la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 era de a garanta că este menținută posibilitatea de observare și de identificare a persoanelor și a mărfurilor din interiorul autovehiculelor. În acest scop ar fi fost necesar să se interzică modificarea proprietăților optice ale geamurilor autovehiculelor folosite la transportul de pasageri, respectiv ale geamurilor pentru spațiile ocupate de persoane în autovehiculele folosite la transportul de mărfuri.

29. Guvernul portughez consideră interdicția în litigiu o măsură de garantare a siguranței publice. Acesta susține că identificarea vizuală clară a pasagerilor și a mărfurilor transportate în autovehicule este esențială pentru prevenirea și combaterea criminalității și pentru securitatea rutieră, deoarece facilitează verificarea ocupării corecte a scaunelor din autovehicule și a respectării obligației de a purta centura de siguranță. Nu există măsuri mai puțin restrictive care să permită garantarea realizării obiectivelor de siguranță publică și securitate rutieră.

VI — Apreciere juridică

A — *Considerații introductive*

30. Așa cum reiese din considerentele Directivei 92/22, adoptarea acestei norme comunitare face parte dintre măsurile care au fost adoptate în perspectiva realizării progresive și integrale a pieței interne în cursul unei perioade care expiră la 31 decembrie 1992, cu aplicarea metodei de armonizare totală. Scopul acestei inițiative legislative a fost acela de a elimina diferențele existente, care ar fi putut genera obstacole în calea comerțului, prin adoptarea unei proceduri armonizate de omologare și prin adaptarea subsecventă a legislațiilor statelor membre cu privire la geamurile securizate.

31. Prin aplicarea marcajului de omologare CEE (respectiv a „mărcii de omologare CE” conform terminologiei adoptate prin Directiva 2001/92) pe fiecare geam securizat conform cu tipul omologat, un control tehnic al acestor geamuri în celelalte state membre nu se mai justifică. Suplimentar față de scopul instituirii pieței interne, trebuie respectate și cerințele securității rutiere din perspectiva numeroaselor riscuri pe care le comportă utilizarea acestor geamuri.

32. La articolul 5 din DL 40/2003 este prevăzută obligația Direcției generale de circulație rutieră din Portugalia de a respinge cererile de acordare a omologării CE pentru tipurile de autovehicule care nu respectă cerințele din DL 40/2003 cu privire la geamurile securizate. Sunt în mod clar avute în vedere încălcările interdicției prevăzute la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 privind aplicarea

de folii colorate pe geamurile automobilelor folosite la transportul de pasageri sau de mărfuri.

33. Având în vedere că acordarea omologării CE este reglementată de dispozițiile Directivei 92/22, am putea începe prin a utiliza această normă comunitară ca standard pentru evaluarea unei eventuale neîndepliniri a obligațiilor în prezentul litigiu. Însă, cum am menționat mai sus, această directivă se aplică pentru geamurile colorate, nu și pentru foliile colorate. Astfel, măsurile naționale din acest domeniu nu au fost armonizate la nivel comunitar. Pe de altă parte, în lipsa unor norme comune sau armonizate, statele membre sunt obligate în continuare să respecte libertățile fundamentale prevăzute în tratat, între care libera circulație a mărfurilor este expresia unui principiu fundamental [10].

34. În lipsa unei armonizări în acest domeniu, cadrul dreptului material în raport cu care Curtea trebuie să aprecieze compatibilitatea dispozițiilor portugheze în litigiu cu dreptul comunitar include astfel și normele de drept primar ale Tratatului CE și ale Acordului privind SEE referitoare la libera circulație a mărfurilor [11].

35. Cu privire la repartizarea sarcinii probei, se menționează că, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, Comisiei îi revine obligația de a proba existența unei astfel de neîndepliniri. Pe de altă parte, sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat datele astfel prezentate și consecințele care decurg din acestea revine statului membru pârât [12].

10 — În sensul articolului 3 alineatul (1) litera (c) CE, acțiunea Comunității presupune o piață internă caracterizată prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau, printre altele, în calea liberei circulații a mărfurilor. În plus articolul 14 alineatul (2) CE prevede: „Piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor […] este asigurată în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat”. Aceste dispoziții sunt reglementate în special la articolul 28 și următoarele CE. A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 1997, Comisia/Franța (C-265/95, Rec., p. I-6959, punctul 24 și următoarele). Obiectivul Acordului privind SEE, conform articolului 1 alineatul (1), este de „a promova consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice dintre părțile contractante în condiții concurențiale egale și respectarea acelorași norme, în scopul creării unui Spațiu Economic European omogen”. În sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a), în vederea atingerii acestor obiective, asocierea are ca efecte, printre altele, libera circulație a mărfurilor. Acest domeniu este reglementat conform dispozițiilor de la articolul 8 și următoarele. A se vedea în acest sens Hotărârea Curții AELS din 16 decembrie 1994, Restamark (E-1/94, 1994-1995 EFTA Court Report, 14, punctul 46 și următoarele).

11 — Această concluzie rezultă din interpretarea *a contrario* a jurisprudenței Curții potrivit căreia, atunci când un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivel comunitar, orice măsură națională care ține de acest domeniu trebuie evaluată în raport cu dispozițiile actului care a realizat această armonizare, și nu cu prevederile din dreptul primar. A se vedea Hotărârea din 12 octombrie 1993, Vanacker și Lesage (C-37/92, Rec., p. I-4947, punctul 9), Hotărârea din 13 decembrie 2001, Daimler-Chrysler (C-324/99, Rec., p. I-9897, punctul 32), Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Rec., p. I-14887, punctul 64), și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränke și Spitz (C-309/02, Rec., p. I-11763, punctul 53). A se vedea în acest sens și Dubois, L., Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, ediția a patra, Paris, 2006, punctul 430, p. 275, potrivit cărora o normă de armonizare limitează competențele statelor membre în temeiul articolului 30 CE. În timp ce o armonizare totală le interzice limitarea liberei circulații a mărfurilor, o armonizare parțială le conferă o anumită libertate de apreciere în limitele prevăzute de normele armonizate.

12 — Hotărârea din 22 septembrie 1988, Comisia/Grecia (272/86, Rec., p. 4875, punctul 21).

B — *Restricția privind libera circulație a mărfurilor*

36. Libera circulație a mărfurilor este garantată în special prin interzicerea restricțiilor cantitative la import, precum și a oricăror măsuri cu efect echivalent între statele membre ale Comunității Europene, în sensul articolului 28 CE. Prin conținutul normativ, articolul 11 din Acordul privind SEE este identic cu această dispoziție de drept comunitar [13].

37. Conform unei jurisprudențe constante, interzicerea măsurilor cu efect echivalent unor restricții prevăzută la articolul 28 CE are în vedere orice reglementare a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar [14]. Astfel, chiar în cazul în care o măsură națională nu are drept obiect reglementarea schimburilor de mărfuri între statele membre, ceea ce este determinant este efectul acesteia, fie efectiv, fie potențial, asupra comerțului intracomunitar [15].

38. După aprecierea tuturor aspectelor prezentate Curții, în opinia instanței, nu există dubii că interdicția în litigiu prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 reprezintă o măsură cu efect echivalent în sensul acestei definiții. O astfel de interdicție, chiar dacă este aplicabilă nediferențiat și, prin urmare, nu are caracter discriminatoriu, urmărește, prin substanța sa, și este de natură, prin efectul produs, să constituie un obstacol pentru comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și/sau comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE sau să împiedice o astfel de comercializare.

39. Guvernul portughez recunoaște că efectul unei astfel de interdicții este dezavantajarea, respectiv defavorizarea comercializării în Portugalia a foliilor colorate în discuție, în comparație cu perioada anterioară intrării în vigoare a DL 40/2003. Astfel, caracterul restrictiv al acestei reglementări nu este contestat.

13 — A se vedea Hotărârea Curții AELS din 16 decembrie 1994, Restamark (E-1/94, 1994-1995 EFTA Court Report, 14, punctul 46), și Hotărârea din 27 iunie 1997, Tore Willemsen (E-6/96, 1997 EFTA Court Report, 3, punctul 43), potrivit cărora articolul 11 din Acordul privind SEE are un conținut identic cu cel al articolului 28 CE. A se vedea de asemenea Hotărârea Curții din 8 noiembrie 2007, Ludwigs-Apotheke (C-143/06, Rep., p. I-9623, punctul 43), potrivit căreia „normele privind restricțiile la libera circulație a mărfurilor prevăzute la articolele 11 și 13 din acest acord sunt, în esență, identice cu cele stabilite la articolele 28 CE și 30 CE".

14 — A se vedea Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, Rec., p. 837, punctul 5), Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 11), Hotărârea din 16 noiembrie 2000, Comisia/Belgia (C-217/99, Rec., p. I-10251, punctul 16), Hotărârea din 19 iunie 2003, Comisia/Italia (C-420/01, Rec., p. I-6445, punctul 25), Hotărârea din 23 septembrie 2003, Comisia/Danemarca (C-192/01, Rec., p. I-9693, punctul 39), Hotărârea din 2 decembrie 2004, Comisia/Olanda (C-41/02, Rec., p. I-11375, punctul 39), Hotărârea din 10 ianuarie 2006, De Groot en Slot Allium și Bejo Zaden (C-147/04, Rec., p. I-245, punctul 71), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, Rec., p. I-10341, punctul 27), Hotărârea din 15 martie 2007, Comisia/Finlanda (C-54/05, Rep., p. I-2473, punctul 30), și Hotărârea din 20 septembrie 2007, Comisia/Olanda (C-297/05, Rep,. p. I-7467, punctul 53).

15 — A se vedea punctul 39 din Concluziile avocatului general Mazák prezentate la 8 februarie 2007 în cauza Comisia/Belgia (C-254/05, Hotărârea din 7 iunie 2007, Rep. p. I-4269).

40. Într-adevăr, o interdicție generală precum cea reglementată la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 este susceptibilă să determine potențialii cumpărători să renunțe chiar la achiziționarea unor astfel de folii colorate, și nu doar la simpla utilizare a acestora. Astfel cum observă în mod întemeiat Comisia, este de așteptat că eventualele persoane interesate, comercianți sau particulari, știind că le este interzis să aplice astfel de folii pe geamurile autovehiculelor, vor renunța la achiziționarea acestora [16].

41. Aceasta este cu atât mai adevărat cu cât din argumentele părților rezultă că foliile în discuție nu pot fi utilizate în mod normal în alte scopuri, de exemplu pentru suprafețe vitrate de mari dimensiuni de uz casnic, pentru verande sau pentru sere. Conform informațiilor Comisiei, aceste folii diferă de foliile de protecție utilizate în mod curent în domeniul menajer sau pentru clădiri, atât prin compoziția materială, cât și prin procedura industrială de producție. În plus, cele două tipuri de folii prezintă caracteristici tehnice diferite din punct de vedere al formei, al culorii și al transmisiei luminoase, astfel încât nu pot fi considerate sub nicio formă interschimbabile. Această concluzie nu este contrazisă în niciun fel de argumentul guvernului portughez în sensul că producătorul are obligația de a determina scopul în care acestea vor fi utilizate în fiecare caz. La determinarea scopului în care vor fi utilizate, producătorul va ține cont în mod normal de caracteristici esențiale precum aspectul, condițiile climatice, precum și de particularitățile de structură a suprafeței și va proiecta și va realiza produsul astfel încât să prezinte însușirile dorite. În consecință, interdicția în litigiu este de natură să închidă toate piețele de desfacere ale producătorilor și comercianților.

42. Nu se poate reține excepția invocată de guvernul portughez în sensul că, în urma renunțării ulterioare a statului portughez la această interdicție, nu mai există nicio restricție legală susceptibilă să împiedice comercializarea în Portugalia a unor astfel de folii colorate. Este adevărat că Republica Portugheză și-a manifestat inițial disponibilitatea de a se conforma cerinței Comisiei de abrogare a acestei interdicții, formulată în avizul motivat, când a decis să transforme proiectul de decret privind adoptarea cerințelor tehnice pentru aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor [17], care permitea omologarea foliilor colorate, într-un

16 — A se vedea punctul 20 din cererea introductivă a Comisiei.

17 — Proiect de decret privind adoptarea cerințelor tehnice pentru aplicarea de folii colorate pe geamurile autovehiculelor (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

proiect de decret-lege [18]. În opinia guvernului portughez, modificarea naturii juridice ar fi acordat putere de lege acestui act normativ în sistemul juridic portughez, ceea ce ar fi reprezentat o abrogare clară și formală a interdicției prevăzute la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003. Așa cum recunoaște chiar guvernul portughez, această intenție nu a fost și nici nu va fi pusă în practică atât cât timp Comisia nu formulează un aviz cu privire la textul revizuit al dispoziției legale în litigiu.

43. În această privință, este necesar să reamintim că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte [19]. Nu este exclusă însă posibilitatea ca o modificare fundamentală a dispozițiilor naționale relevante, survenită între expirarea termenului stabilit pentru respectarea avizului motivat și introducerea acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, să lipsească de o mare parte din utilitate hotărârea pe care Curtea urmează să o pronunțe, astfel încât să fie preferabil ca, în loc să formuleze o acțiune, Comisia să emită un nou aviz motivat în care să prezinte motivele pe care intenționează să le rețină având în vedere noile împrejurări [20]. În speță este cert că nu a survenit o astfel de modificare fundamentală ulterioară a situației juridice, deoarece Republica Portugheză nu a abrogat interdicția prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003, prin adoptarea decretului-lege, așa cum se angajase, ci a menținut-o în vigoare [21].

44. Având în vedere atitudinea ezitantă a Republicii Portugheze cu privire la abrogarea anunțată a interdicției în litigiu și afirmațiile

18 — Din considerentele proiectului de decret-lege (anexa VI la cererea introductivă), remis Comisiei Europene de Reprezentanța Permanentă a Portugaliei pe lângă Uniunea Europeană prin scrisoarea din 21 decembrie 2005, rezultă că, în opinia Comisiei, Republica Portugheză a adoptat restricții privind libera circulație a mărfurilor care încalcă dispozițiile Tratatului CE. În plus, se menționează că Republica Portugheză este dispusă să se conformeze solicitării Comisiei prin adoptarea de norme tehnice minime cu privire la aplicarea de folii colorate pe geamurile automobilelor, ținând cont atât de cerințele privind securitatea rutieră, cât și de libera circulație a mărfurilor. Articolul 8 alineatul 1 din proiect prevede acordarea mărcii de omologare naționale pentru foliile care respectă cerințele acestor norme. Conform articolului 8 alineatul 1, mărcile de omologare acordate în alte state sunt recunoscute ca echivalente. Articolul 9 prevede obligația ca foliile respective să poarte la vedere marca corespunzătoare de omologare.

19 — Hotărârea din 7 iunie 2007, Comisia/Belgia (citată la nota de subsol 15, punctul 39), Hotărârea din 18 iulie 2006, Comisia/Italia (C-119/04, Rec., p. I-6885, punctul 27), Hotărârea din 6 martie 2003, Comisia/Luxemburg (C-211/02, Rec., p. I-2429, punctele 6 și 28), Hotărârea din 7 martie 2002, Comisia/Spania (C-29/01, Rec., p. I-2503, punctul 11), Hotărârea din 15 martie 2001, Comisia/Franța (C-147/00, Rec., p. I-2387, punctul 26), Hotărârea din 21 iunie 2001, Comisia/Luxemburg (C-119/00, Rec., p. I-4795, punctul 14), Hotărârea din 30 noiembrie 2000, Comisia/Belgia (C-384/99, Rec., p. I-10633, punctul 16), Hotărârea din 3 iulie 1997, Comisia/Franța (C-60/96, Rec., p. I-3827, punctul 15), Hotărârea din 17 septembrie 1996, Comisia/Italia (C-289/94, Rec., p. I-4405, punctul 20), și Hotărârea din 12 decembrie 1996, Comisia/Italia (C-302/95, Rec., p. I-6765, punctul 13).

20 — Hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Franța (C-177/03, Rec., p. I-11671, punctul 21), Hotărârea din 1 februarie 2005, Comisia/Austria (C-203/03, Rec., p. I-935, punctele 27-32).

21 — Nu schimbă cu nimic această situație faptul că guvernul portughez, astfel cum a afirmat în ședință, a aprobat la 31 octombrie 2007 un proiect de lege care prevede abrogarea articolului 2 alineatul 1 din DL 40/2003. Conform afirmațiilor guvernului portughez, această lege ar urma să intre în vigoare numai după publicarea în *Diário da República*.

în parte contradictorii ale guvernului portughez cu privire la stadiul actual al procedurii legislative, suntem de părere că situația juridică actuală din Portugalia nu respectă cerințele securității juridice și ale clarității.

45. Potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a garanta deplina aplicare a dreptului comunitar, statele membre trebuie nu numai să asigure conformitatea dreptului lor național cu dreptul comunitar, ci și să creeze o situație suficient de precisă, de clară și de transparentă pentru a le permite particularilor să își cunoască integral drepturile și să se prevaleze de acestea în fața instanțelor naționale [22]. Așa cum am susținut în concluziile prezentate de noi în cauza C-319/06, Comisia/Luxemburg [23], acest principiu trebuie aplicat cu atât mai mult în cazul în care dreptul național impune obligații pentru particulari și prevede sancțiuni în caz de încălcare. În speță, potrivit articolului 5 din DL 40/2003, în caz de încălcare, Direcția generală de circulație rutieră din Portugalia are obligația de a refuza acordarea omologării CE. În plus, încălcarea interdicției de utilizare a foliilor colorate conduce la aplicarea de sancțiuni contravenționale [24]. Articolul 2 alineatul 2 din DL 40/2003 prevede pentru aceste situații o amendă între 30 de euro și 150 de euro, fiind sancționabilă și neglijența în temeiul alineatului 3.

C — *Justificare*

46. Trebuie să se examineze dacă această dispoziție, în pofida efectului restrictiv asupra comerțului intracomunitar, nu poate fi justificată prin unul dintre motivele enumerate la articolul 30 CE sau prin una dintre cerințele imperative de interes general consacrate prin jurisprudența Curții, și, dacă este cazul, dacă o astfel de restricție este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și

22 — A se vedea în acest sens, cu referire la directive, Hotărârea din 28 februarie 1991, Comisia/Italia (C-360/87, Rec., p. I-791, punctul 12), și Hotărârea din 15 iunie 1995, Comisia/Luxemburg (C-220/94, Rec., p. I-1589, punctul 10). A se vedea în plus Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Comisia/Italia (C-162/99, Rec., p. I-541, punctele 22-25), Hotărârea din 6 martie 2003, Comisia/Luxemburg (C-478/01, Rec., p. I-2351, punctul 20), și Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Portugalia (C-275/03, nepublicată în Recueil, punctul 33).

23 — A se vedea punctul 75 din concluziile prezentate de noi la 13 septembrie 2007 în cauza aflată pe rolul Curții Comisia/Luxemburg (C-319/06).

24 — Așa cum arată Lanord Farinelli, M., „La norme technique: une source du droit légitime", *Revue française de droit administratif*, 2005, punctul 4. p. 740 și următoarele, în mod corespunzător, o normă tehnică urmărește coordonarea conduitei umane, fără a putea impune comportamentul respectiv. Această posibilitate este oferită numai dacă, prin includerea într-o normă legală, aceasta dobândește caracter juridic obligatoriu, iar această normă legală prevede sancțiuni în caz de încălcare. Aceste sancțiuni pot fi de natură administrativă, civilă sau chiar penală.

nu depășește ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins [25].

47. În prezentul litigiu, guvernul portughez susține că interdicția în cauză prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 ar fi justificată de motive de siguranță publică internă și de securitate rutieră. Interdicția ar fi fost adoptată pentru a asigura condițiile pentru efectuarea unui control al habitaclului autovehiculelor din exterior. Astfel, scopul acestei interdicții nu ar fi fost acela de a asigura șoferului o vizibilitate corespunzătoare prin menținerea transmisiei luminoase a geamurilor, ci acela de a permite autorităților competente efectuarea unui control direct al respectării normelor de circulație rutieră printr-o simplă observare a autovehiculelor și a pasagerilor acestora. Acesta susține că identificarea vizuală clară a pasagerilor și a mărfurilor transportate în autovehicule ar fi esențială pentru prevenirea și combaterea criminalității, precum și pentru securitatea rutieră, deoarece facilitează verificarea ocupării corecte a scaunelor autovehiculului și a respectării obligației de a purta centura de siguranță.

48. Astfel, guvernul portughez invocă două justificări distincte, pe de o parte necesitatea prevenirii și combaterii criminalității, iar pe de altă parte, cerințele de securitate rutieră, care, deși au o origine comună în domeniul ordinii publice și al siguranței publice [26], trebuie examinate distinct din considerente sistematice.

1. Necesitatea de prevenire și de combatere a criminalității

49. Interesul de stat reprezentat de combaterea eficientă a criminalității face parte din domeniul ordinii publice și al siguranței

25 — Chiar dacă interdicția în speță intră în domeniul de aplicare al articolului 28 CE, jurisprudența este constantă în sensul că o dispoziție națională reprezentând o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative poate fi justificată prin unul dintre motivele de interes general enumerate la articolul 30 CE sau prin cerințe imperative (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2003, Comisia/Italia, citată la nota de subsol 14, punctul 29, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Italia, C-270/02, Rec., p. I-1559, punctul 21). Și într-un caz, și în altul, dispoziția națională trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins (a se vedea de asemenea Hotărârea din 20 iunie 2002, Radiosistemi, C-388/00 și C-429/00, Rec., p. I-5845, punctele 40-42, Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, Rec., p. I-4431, punctul 64, Hotărârea din 8 septembrie 2005, Yonemoto, C-40/04, Rec., p. I-7755, punctul 55, și Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Portugalia, C-432/03, Rec., p. I-9665, punctul 42).

26 — Conform Leible, S., Grabitz, H., *Das Recht der Europäischen Union*, volumul I, articolul 30 din Tratatul CE, punctele 12 și 15, statele membre dispun de o putere foarte extinsă de apreciere la interpretarea noțiunilor de ordine publică și siguranță publică. O atingere adusă siguranței publice pornind de la circulația mărfurilor va conduce în mod normal și la periclitarea vieții și a sănătății, fiind subsumată fără rezerve acestei noțiuni. Aceeași este situația și în ceea ce privește periclitarea securității rutiere (a se vedea Hotărârea din 11 iunie 1987, Goffette, 406/85, Rec., p. 2525, în care s-a considerat că securitatea rutieră intră în domeniul de aplicare al articolului 30 CE chiar înainte de a fi recunoscută ca motiv imperativ specific de interes general).

publice, ambele motive fiind consacrate expres ca justificări la articolul 30 CE și la articolul 13 din Acordul privind SEE.

50. Protecția ordinii publice și a siguranței publice a fost recunoscută în jurisprudența Curții ca justificare pentru măsurile ce restrâng libertățile fundamentale luate de statele membre, în principal în contextul liberei circulații a lucrătorilor [27], al libertății de stabilire, al liberei prestări a serviciilor, al dreptului la asociere al Comunității cu statele terțe [28], precum și, chiar dacă mai rar, în legătură cu libera circulație a mărfurilor [29]. Din categoria scopurilor legitime care justifică o restricție privind libera circulație a mărfurilor din motive de ordine publică în sensul articolului 30 CE, face parte, de exemplu, necesitatea detectării și a urmăririi traficului de autovehicule furate [30], confiscarea monedelor de argint scoase din circulație în scopul topirii acestora de către stat [31] și combaterea fraudelor în materia restituirilor la export [32].

51. În principiu, statele membre pot decide în continuare liber, în funcție de necesitățile lor naționale, care sunt cerințele impuse de

27 — Curtea a subliniat întotdeauna că excepția de ordine publică reprezintă o derogare de la principiul fundamental al liberei circulații, care trebuie interpretată strict și a cărei întindere nu poate fi determinată în mod unilateral de statele membre (Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili, 36/75, Rec., 1975, p. 1219, punctul 27, Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau, 30/77, Rec., p. 1999, punctul 33, Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, Rec., p. I-3449, punctul 34, și Hotărârea din 7 iunie 2007, Comisia/Olanda, C-50/06, Rep., p. I-4383, punctul 42).

28 — De exemplu cu referitor la noțiunea de ordine publică consacrată la articolul 14 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de Asociere CEE-Turcia. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiile admise în cadrul articolelor 39 CE-41 CE trebuie transpuse, în măsura posibilului, în cazul resortisanților turci care beneficiază de drepturile recunoscute prin Decizia nr. 1/80. Rezultă că, în ceea ce privește stabilirea domeniului de aplicare al excepției de ordine publică prevăzute la articolul 14 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80, este necesar să se facă trimitere la interpretarea dată aceleiași excepții în materie de liberă circulație a lucrătorilor resortisanți ai statelor membre ale Comunității. O astfel de interpretare este cu atât mai justificată cu cât dispoziția menționată este redactată aproape identic cu articolul 39 alineatul (3) CE. A se vedea Hotărârea din 4 octombrie 2007, Polat (C-349/06, Rep. p. I-8167), Hotărârea din 16 februarie 2006, Torun (C-502/04, Rec. p. I-1563), Hotărârea din 10 februarie 2000, Nazli (C-340/97, Rec. p. I-957, punctul 56), și Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Cetinkaya (C-467/02, Rec., p. I-10895, punctul 43).

29 — Cu privire la noțiunea de ordine publică în dreptul comunitar, a se vedea concluziile prezentate de noi la 13 septembrie 2007 în cauza aflată pe rolul Curții Comisia/Luxemburg (C-319/06, punctele 40-44). În Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, Rec., p. I-9609, punctul 26), Curtea a examinat justificarea unei interdicții naționale având ca obiect o activitate economică, dispusă pentru protejarea ordinii publice, întrucât s-a considerat că activitatea respectivă aducea atingere demnității umane, examinarea fiind efectuată numai pe baza dispozițiilor tratatului cu privire la libera prestare a serviciilor și a derogărilor corespunzătoare [articolul 55 CE coroborat cu articolul 46 alineatul (1) CE], chiar dacă a considerat că dispozițiile cu privire la libera circulație a mărfurilor erau, în principiu, relevante. Potrivit opiniei exprimate de Müller-Graff, P.-C., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (editat de Angela Bardenhewer-Rating și alții), ediția a șasea, Baden-Baden, 2003-2004, articolul 30 CE, punctul 49, noțiunea de ordine publică – în general asociată cu cea de siguranță publică – trebuie interpretată ca noțiune cu „caracter atotcuprinzător". Astfel, acest interes protejat poate fi invocat numai dacă nu este aplicabil niciun alt interes menționat la articolul 30 CE. În opinia autorului, statele membre au evitat în practica de până în prezent să invoce încălcări ale ordinii publice pentru justificarea obstacolelor comerciale. Fischer, P., Köck, H., Karollus, M., *Europarecht*, ediția a patra, Viena, 2002, p. 756, punctul 1579, arată de asemenea că ordinea publică apare relativ rar ca domeniu de aplicare al articolului 30 CE.

30 — Hotărârea din 17 iunie 1987, Comisia/Italia (154/85, Rec., p. 2717, punctul 13 și următoarele), și Hotărârea din 30 aprilie 1991, Boscher (C-239/90, Rec., p. I-2023, punctul 23).

31 — Hotărârea din 23 noiembrie 1978, Thompson (7/78, Rec., p. 2247, punctele 32 și 34).

32 — Hotărârea din 22 iunie 1994, Deutsche Milchkontor (C-426/92, Rec., p. I-2757, punctul 44).

ordinea publică și de siguranța publică. În toate cazurile, trebuie să se țină cont de faptul că noțiunile de ordine publică și siguranță publică reprezintă noțiuni distincte de drept comunitar care contribuie la determinarea domeniului de aplicare al libertăților fundamentale, astfel încât se impune definirea autonomă a acestora, și nu în raport cu unul sau cu mai multe sisteme juridice naționale [33]. Este exclusă trimiterea la accepțiunea noțiunilor din ordinile juridice ale statelor membre în special în cazul în care este vorba despre noțiuni care permit statelor membre să restrângă libertățile fundamentale sau alte drepturi individuale. Ar fi, așadar, greșit, de exemplu, să se facă o paralelă cu noțiunile de siguranță publică și ordine publică din dreptul național în ceea ce privește puterile poliției fără a se lua în calcul particularitățile dreptului comunitar și obiectivele tratatului [34]. Considerăm că nu există niciun motiv întemeiat pentru a fi transpusă în dreptul comunitar diferențierea care se face în mod tradițional în dreptul național între măsurile luate de poliție în contextul prevenirii criminalității, ca o componentă a măsurilor de apărare a siguranței publice, pe de o parte, și măsurile represive luate în contextul urmăririi penale, pe de altă parte, astfel încât și măsurile menționate de guvernul portughez, luate de organele de poliție în scopul prevenirii criminalității, trebuie subsumate noțiunii de ordine publică de la articolul 30 CE și de la articolul 13 din Acordul privind SEE, în special în cazul în care sunt definite atât de vag și de nediferențiat precum în speță.

52. Noțiunile de ordine publică și siguranță publică fac obiectul interpretării de către Curte [35], astfel încât statele membre nu au dreptul să determine unilateral întinderea acestora fără o verificare ulterioară de către instituțiile Comunității. Ca excepții de la libertățile fundamentale, trebuie interpretate strict. Acest lucru nu exclude posibilitatea ca împrejurări speciale să justifice invocarea noțiunilor de ordine publică și siguranță publică, astfel încât statele membre trebuie să beneficieze, în anumite condiții, de o marjă de apreciere în limitele impuse de tratat [36].

53. Potrivit unei jurisprudențe constante, recurgerea de către o autoritate națională la noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, pe lângă perturbarea ordinii sociale pe care o constituie orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental

33 — Hotărârea din 2 aprilie 1998, EMU Tabac (C-296/95, Rec., p. I-1605, punctul 30), Hotărârea din 23 martie 1982, Levin (53/81, Rec., p. 1035, punctele 10-12), și Hotărârea din 14 ianuarie 1982, Corman (64/81, Rec., p. 13, punctul 8). Nu este admisă definirea noțiunilor de drept comunitar prin trimiteri la dispozițiile naționale ale statelor membre. Este exclusă trimiterea la accepțiunea noțiunilor din ordinile juridice ale statelor membre în special în cazul în care este vorba despre noțiuni care permit statelor membre să restrângă libertățile fundamentale sau alte drepturi individuale (a se vedea Schütz, H.-J,, Bruha, T., König, D., *Casebook Europarecht*, München, 2004, p. 451 și următoarele).

34 — În opinia exprimată de Bröhmer, J., în Calliess și Ruffert (ed.), *Kommentar zu EUV/EGV*, ediția a treia, 2007, articolul 46, punctul 4, p. 801, paralelele realizate, de exemplu, cu noțiunile de siguranță publică și ordine publică din dreptul național în ceea ce privește puterile poliției nu au decât o utilitate limitată pentru definirea noțiunilor comunitare „siguranță publică și ordine publică”. În opinia exprimată de Piska, C., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, Viena, 2003, ediția a treia, articolul 30 CE, punctul 26, noțiunea comunitară de ordine publică nu este de natura normelor care reglementează puterile poliției în sensul legislației naționale.

35 — A se vedea Hotărârea Rutili (citată la nota de subsol 27, punctul 27), Hotărârea Bouchereau (citată la nota de subsol 27, punctul 33), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctele 64 și 65), Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, Rec., p. I-1097, punctul 45), Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 27, punctul 34) și Hotărârea Comisia/Olanda (citată la nota de subsol 27, punctul 42).

36 — A se vedea Hotărârea din 14 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, Rec., p. 1337, punctele 18 și 19).

al societății [37]. În acest litigiu, guvernul portughez nu a prezentat însă niciun argument care să fi indicat o amenințare gravă pentru ordinea publică din Portugalia. În consecință, nu se pot invoca articolul 30 CE și articolul 13 din Acordul privind SEE pentru a menține interdicția consacrată prin articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 din considerente specifice de prevenire și combatere a criminalității.

2. Cerințele de securitate rutieră

54. În măsura în care guvernul portughez susține că interdicția în cauză a fost adoptată pentru a garanta securitatea șoferilor autovehiculelor, se constată că acest motiv nu este consacrat expres la articolul 30 CE și la articolul 13 din Acordul privind SEE. Cu toate acestea, securitatea rutieră reprezintă incontestabil un obiectiv urmărit de dreptul comunitar [38]. Potrivit unei jurisprudențe constante, este recunoscută de asemenea ca motiv imperativ de interes general care poate justifica un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor [39].

55. În plus, din categoria justificărilor prevăzute la articolul 30 CE și la articolul 13 din Acordul privind SEE face parte și protecția

37 — Hotărârea Rutili (citată la nota de subsol 27, punctul 28), Hotărârea Bouchereau (citată la nota de subsol 27, punctul 35), Hotărârea din 14 martie 2000, Scientology (C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17), Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, Rec., p. I-1221, punctul 28), Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa (C-348/96, Rec., p. I-11, punctele 21 și 23), Hotărârea Orfanopoulos și Oliveri (citată la nota de subsol 35, punctul 66), Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 35, punctul 46), Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 27, punctul 35) și Hotărârea Comisia/Olanda (citată la nota de subsol 27, punctul 43).

38 — Ameliorarea securității rutiere prezintă o importanță deosebită în Uniunea Europeană, în condițiile în care se produc anual 1,3 milioane de accidente, în urma cărora peste 40 000 de persoane decedează și 1,7 milioane de persoane sunt rănite. În acest sens, prin Cartea albă din 12 septembrie 2001 privind politica europeană în domeniul transporturilor [COM(2001) 370 final], Comisia a stabilit obiectivul reducerii la jumătate, până în 2010, a numărului de accidente rutiere mortale în Uniunea Europeană. Toate statele membre se confruntă cu aceleași probleme în domeniul securității rutiere, în speță viteza excesivă, consumul de alcool, nerespectarea obligației de purtare a centurii de siguranță, protecția insuficientă în caz de impact, zonele cu risc ridicat de producere a accidentelor, nerespectarea duratei de conducere și a perioadelor de repaus pentru șoferii profesioniști și vizibilitatea redusă. Articolul 71 alineatul (1) litera (c) CE prevede un temei special de abilitare în scopul adoptării măsurilor pentru siguranța transporturilor. Acestea se află în relație strânsă cu alinierea legislativă a normelor tehnice și, prin aceasta, cu armonizarea condițiilor de concurență. Comunitatea a adoptat numeroase norme aplicabile. Acestea au ca obiect, printre altele, înmatricularea autovehiculelor, mărcile de omologare pentru sistemele de direcție, sistemele de frânare, capacitățile motoarelor sau condițiile pentru autovehiculele destinate transportului de bunuri periculoase. În plus, sunt avute în vedere emisiile de noxe, calculele pentru consumul de carburant și emisiile de CO2, nivelul sonor admis sau dimensiunile și masele pentru anumite autovehicule. În acest domeniu, preocuparea principală de aliniere legislativă se regăsește la nivel comunitar. În sens larg, securitatea rutieră implică și cadrul juridic pentru un permis de conducere european. De asemenea, sunt reglementate la nivel comunitar obligația de a purta centura de siguranță în anumite autovehicule și măsuri bazate pe politica ecologică, de exemplu comercializarea obligatorie a benzinei fără plumb. Și reglementarea la nivel european a orei de vară a fost justificată prin politica din domeniul transporturilor (a se vedea în acest sens Oppermann, T., *Europarecht*, ediția a treia, articolul 22, punctul 21, p. 470).

39 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Finlanda (citată la nota de subsol 14, p. I-2473, punctul 40), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Van Schaik (C-55/93, Rec., p. I-4837, punctul 19), Hotărârea din 12 octombrie 2000, Snellers (C-314/98, Rec., p. I-8633, punctul 55), și Hotărârea din 21 martie 2002, Cura Anlagen (C-451/99, Rec., p. I-3193, punctul 59). A se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate la 5 octombrie 2006 în cauza aflată pe rolul Curții Comisia/Italia (C-110/05, punctul 44).

sănătății și a vieții persoanelor. Este vorba despre drepturi a căror protecție se află în centrul prevenirii la nivel comunitar a accidentelor de circulație [40]. Deoarece noțiunea de securitate rutieră include, printre altele, atât protecția sănătății, cât și a vieții persoanelor în contextul circulației rutiere, în cele ce urmează se va porni de la un raport special care există între aceste drepturi, astfel încât analiza juridică se va întemeia în principal pe justificarea reprezentată de securitatea rutieră.

56. Un factor mai mare de transmisie luminoasă pentru geamurile securizate și parbrizele autovehiculelor facilitează efectuarea verificărilor de către poliție și contribuie la securitatea rutieră, oferind agenților de circulație posibilitatea ca, prin simpla observare a traficului, să constate dacă scaunele autovehiculului sunt ocupate corect și/sau dacă este respectată obligația legală de a purta centura de siguranță [41]. În acest context, o interdicție de a aplica folii colorate pe geamurile autovehiculelor este cu siguranță de natură să asigure realizarea obiectivului de securitate rutieră.

57. Cu toate acestea, concluzionăm că interdicția în litigiu prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 nu se justifică în urma evaluării juridice din perspectiva compatibilității cu dreptul comunitar, întrucât încalcă principiul proporționalității.

D — *Proporționalitatea*

58. Este incontestabil, pe de o parte, faptul că, în lipsa unor norme de armonizare, statele membre sunt cele care decid nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății și a vieții persoanelor, în limitele impuse prin tratat [42]. Este de asemenea incontestabil faptul că o protecție eficientă a drepturilor cu importanță deosebită precum cele menționate, și anume dreptul la sănătate, la viață sau, în special, la securitate rutieră, implică măsuri preventive multiple de protecție din partea autorităților naționale, astfel încât rămâne, în principiu, la latitudinea statelor membre să aprecieze strictețea controalelor necesare [43].

59. Pe de altă parte, acest lucru nu modifică faptul că o excepție de la principiul

40 — A se vedea și Concluziile avocatului general Léger prezentate la 5 octombrie 2006 în cauza Comisia/Italia (C-110/05, punctul 46), menționate anterior.

41 — Obligația de a purta centura de siguranță este reglementată la nivel comunitar conform Directivei 91/671/CEE a Consiliului din 16 decembrie 1991 de apropiere a legislațiilor statelor membre privind utilizarea obligatorie a centurii de siguranță în vehiculele cu o capacitate mai mică de 3,5 tone (JO L 373, p. 26, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 99), modificată prin Directiva 2003/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 aprilie 2003 (JO L 115, p. 63, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 127).

42 — Hotărârea din 27 iunie 1996, Brandsma (C-293/94, Rec. p. I-3159, punctul 11), Hotărârea Comisia/Portugalia (citată la nota de subsol 25, punctul 44), și Hotărârea din 7 iunie 2007, Comisia/Belgia (citată la nota de subsol 15, punctul 35).

43 — Hotărârea Deutscher Apothekerverband (citată la nota de subsol 11, punctul 103) și Hotărârea Comisia/Portugalia (citată la nota de subsol 25, punctul 44).

liberei circulații a mărfurilor nu poate fi justificată, în temeiul articolului 30 CE sau din motive imperative de interes general, decât dacă autoritățile naționale demonstrează că excepția respectivă este necesară pentru a realiza unul sau mai multe obiective menționate și că aceasta este conformă cu principiul proporționalității [44]. De asemenea, în această privință considerăm că este esențial să reamintim că justificările susceptibile să fie invocate de un stat membru trebuie să fie însoțite de probele corespunzătoare sau de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elemente precise care să permită susținerea argumentării sale [45].

60. Republica Portugheză nu a comunicat Curții informații corespunzătoare – precum studii, rapoarte sau statistici – care să permită să se concluzioneze că restricțiile privind libera circulație a mărfurilor asemenea celei din speță sunt justificate prin motivele prevăzute la articolul 30 CE și la articolul 13 din Acordul privind SEE sau prin motive imperative de interes general și că utilizarea unei folii colorate, indiferent care ar fi culoarea și caracteristicile acesteia, în special cu privire la transmisia luminoasă, reprezintă un pericol pentru securitatea rutieră.

61. Cu atât mai mult ar fi fost necesar să se dovedească existența unei amenințări pentru securitatea rutieră, având în vedere că Republica Portugheză nu interzice utilizarea geamurilor colorate, deși – asemenea foliilor colorate în litigiu – acestea nu asigură o vizibilitate integrală. Tratamentul diferit aplicat unor situații în esență identice impune o justificare specială pentru o restricție privind libera circulație a mărfurilor. În consecință, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligația de probă nici pe parcursul procedurii precontencioase și nici pe parcursul procedurii în fața Curții.

62. Fără legătură cu acest aspect, o interzicere absolută a foliilor în discuție reprezintă o măsură disproporționată pentru garantarea securității rutiere, deoarece, așa cum susține Comisia în mod justificat, statele membre pot impune în orice situație, conform Directivei 2001/92, ca factorul legal de transmisie luminoasă să fie de cel puțin 70 % în ceea ce privește geamurile situate în spatele punctului B și de cel puțin 75 % în ceea ce privește parbrizul. Regulamentul nr. 43 produce efecte juridice în cadrul ordinii juridice comunitare

44 — Hotărârea Curții de Justiție din 30 noiembrie 1983, Van Bennekom (227/82, Rec., p. 3883, punctul 40), Hotărârea din 13 martie 1997, Morellato (C-358/95, Rec., p. I-1431, punctul 14), Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, Rec., p. I-4431, punctul 67), și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 25, punctul 22). Cu privire la importanța proporționalității măsurilor de restricționare a liberei circulații a mărfurilor adoptate de statele parte pentru protecția sănătății publice în cadrul ordinii juridice instituite prin Acordul privind SEE, a se vedea Hotărârea Curții AELS din 27 iunie 1997, Tore Wilhelmsen AS/Oslo kommune (E-6/96, 1997 EFTA Court Report, p. 53, punctele 79, 87, 91, 92), și Hotărârea din 25 februarie 2005, Pedicel/Sosial-og helsedirektoratet (E-4/04, 2005 EFTA Court Report, 1, punctele 55, 56).

45 — Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Lindman (C-42/02, Rec., p. I-13519, punctul 25), Hotărârea din 18 martie 2004, Leichtle (C-8/02, Rec., p. I-2641, punctul 45), Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (C-147/03, Rec., p. I-5969, punctul 63), Hotărârea din 16 februarie 2006, Rockler (C-137/04, Rec., p. I-1441, punctul 25), Hotărârea din 16 februarie 2006, Öberg (C-185/04, Rec., p. I-1453, punctul 22), și Hotărârea din 7 iunie 2007, Comisia/Belgia (citată la nota de subsol 15, punctul 36). În opinia exprimată de Kingreen, T., în Calliess și Ruffert (ed.), *Kommentar zu EUV/EGV*, ediția a treia, 2007, articolele 28-30 CE, punctul 199, pentru protecția sănătății și a vieții, statele membre nu pot invoca doar speculații și presupuneri. Gradul obligației de justificare, ca expresie a principiului proporționalității, va fi influențat în special de intensitatea amenințării din situația individuală concretă și de probabilitatea producerii. Nu este necesar să se fi produs deja un prejudiciu, având în vedere că o protecție eficientă presupune în mod normal măsuri preventive. Există însă în general, în cadrul aprecierii necesității măsurii, obligația de a dovedi în mod corespunzător necesitatea intervenției, cu trimitere la informații științifice sau la standarde europene/internaționale.

și, prin aceasta, și în cadrul legislațiilor naționale ale tuturor statelor membre. Pe de o parte, Regulamentul nr. 43 a fost preluat în dreptul comunitar începând cu 24 martie 1998 prin Decizia 97/836/CE a Consiliului din 27 noiembrie 1997 în vederea aderării Comunității Europene la Acordul Comisiei Economice pentru Europa revizuit din 20 martie 1958 [46]. În temeiul articolului 300 alineatul (7) CEE, Acordul revizuit din 1958 și Regulamentul nr. 43 prezintă caracter obligatoriu atât pentru comunitate, cât și pentru statele membre ale acesteia. În plus, Directiva 2001/92, în considerentul (3) și la anexa II B, face trimitere la Regulamentul nr. 43, care prevede diferite specificații tehnice cu privire la structura și montarea geamurilor, printre care se numără și factorii minimi de transmisie luminoasă, astfel încât se impune respectarea corespunzătoare a acestor specificații tehnice la desfășurarea testelor pentru omologare potrivit Directivei 92/22.

63. Având în vedere că adoptarea la nivelul întregii Comunități a acestor factori minimi de transmisie luminoasă reprezintă expresia eforturilor de garantare a securității rutiere [47], pentru atingerea acestui obiectiv ar fi fost suficient să se solicite ca aceste valori limită să nu fie depășite nici la utilizarea conform destinației a foliilor în cauză, cu alte cuvinte după aplicarea pe geamurile autovehiculelor. Nu s-ar obține în cele din urmă decât o limitare a interdicției aplicabile în prezent, în sensul că ar fi interzisă numai utilizarea acelor folii care, din cauza transmisiei luminoase insuficiente, nu ar garanta respectarea valorilor limită prevăzute. În plus, ar fi recomandată o restricționare suplimentară, în spațiu, a acestei interdicții, și anume cu privire la geamurile care permit efectiv verificarea de către poliție a circulației rutiere. Ar fi vizat atât parbrizul unui autovehicul, cât și geamurile laterale care corespund scaunelor pentru pasageri, nu însă și luneta. Astfel, nu numai că poliția ar putea verifica participanții la trafic prin simpla observare a acestora, ci și o astfel de măsură, spre deosebire de interdicția în litigiu, nu ar produce efecte semnificative asupra liberei circulații a mărfurilor. Prin impunerea unei interdicții absolute de utilizare a foliilor în speță, conform articolului 2 alineatul 1 din DL 40/2003, reglementarea portugheză depășește în mod evident ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. În consecință, această măsură adoptată de un stat membru nu poate fi considerată nici necesară, nici adecvată pentru garantarea securității rutiere.

46 — Decizia 97/836/CE a Consiliului din 27 noiembrie 1997 în vederea aderării Comunității Europene la Acordul Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite privind adoptarea specificațiilor tehnice uniforme pentru vehicule cu roți, echipamente și componente care pot fi montate și/sau folosite la vehicule cu roți și condițiile pentru recunoașterea reciprocă a omologărilor acordate pe baza acestor specificații („Acordul revizuit din 1958”) (JO L 346, p. 78, Ediție specială, 11/vol. 16, p. 47). Anexa II la această decizie prevede intenția Comunității Europene ca, la data aderării la Acordul revizuit privind vehiculele cu roți, echipamente și componente, să limiteze aderarea sa la recunoașterea și aprobarea regulamentelor CEE-ONU stabilite într-un tabel, cu modificările indicate, în măsura în care vor fi în vigoare la data aderării. În tabel este inclus și Regulamentul nr. 43 „Geam securizat”. Conform opiniei exprimate de Sündermann, B., citat anterior (nota de subsol 5), p. 51, 54, în temeiul articolului 300 alineatul (7) CE în coroborare cu articolul 1 alineatul (4) (pentru regulamentele noi) și în sensul articolului 1 alineatul (7) (pentru regulamentele existente în Acordul din 1958, ediția a doua revizuită), nu este necesar un act juridic suplimentar prin care să se preia în legislația națională aceste regulamente, respectiv modificări de regulamente. Astfel, acordul și Regulamentul nr. 43 prezintă caracter obligatoriu atât pentru comunitate, cât și pentru statele membre ale acesteia.

47 — Armonizarea normelor tehnice pentru autovehicule sub patronajul Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) și la nivel comunitar urmărește în principal trei obiective: securitatea rutieră, protecția mediului și garantarea accesului pe piață pentru comerțul cu autovehicule prin eliminarea barierelor comerciale tehnice. A se vedea Sündermann, B., citat anterior (nota de subsol 5), p. 49, 50, 55, Oppermann, T., citat anterior (nota de subsol 38), articolul 22, punctul 21, p. 470, și articolul 18, punctul 43, p. 388 și Langner, D., „Technische Vorschriften und Normen”, în Dauses (ed.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. VI, punctele 1, 4, 118.

64. Este clar că guvernul portughez nu contestă în mod serios acest aspect atunci când susține în duplică faptul că nu ar fi imposibilă găsirea altor soluții, eventual a unor măsuri fără caracter normativ. Acesta nu aduce însă probele necesare pentru a susține teza potrivit căreia măsurile alternative nu ar fi de natură să garanteze securitatea rutieră.

65. Dispoziția națională de la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 nu poate fi justificată prin motive legate de securitatea rutieră, întrucât încalcă principiul proporționalității. Astfel, această reglementare trebuie declarată incompatibilă cu articolul 28 CE și cu articolul 11 din Acordul privind SEE.

66. Din acest motiv, concluzionăm că prin interzicerea, la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 din 11 martie 2003, a aplicării de folii colorate pe geamurile autovehiculelor, deoarece această interdicție împiedică comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și/sau comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE, precum și al articolelor 11 și 13 din Acordul privind SEE.

VII — Cu privire la cheltuielile de judecată

67. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Portugheză a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

VIII — Concluzie

68. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții:

1. să constate că prin interzicerea, la articolul 2 alineatul 1 din DL 40/2003 din 11 martie 2003, a aplicării de folii colorate pe geamurile autovehiculelor, deoarece

această interdicție împiedică comercializarea în Portugalia a foliilor colorate fabricate și/sau comercializate în mod legal în alt stat membru sau într-un stat parte la Acordul privind SEE, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE, precum și al articolelor 11 și 13 din Acordul privind SEE;

2. obligarea Republicii Portugheze la plata cheltuielilor de judecată.