

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

10. dubna 2008*

Ve věci C-265/06,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 16. června 2006,

Komise Evropských společenství, zastoupená A. Caeirosem a P. Guerra e Andradem, jakož i M. Patakia, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Portugalské republice, zastoupené L. Fernandesem, jako zmocněncem, ve spolupráci s A. Duarte de Almeida, advogado,

žalované,

* Jednací jazyk: portugalština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, U. Löhmus, J. Klučka, P. Lindh (zpravodajka)
a A. Arabadžev, soudci,

generální advokátka: V. Trstenjak,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. listopadu 2007,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 13. prosince
2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Portugalská republika tím, že v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 ze dne 11. března 2003 (*Diário da República* I, část A, č. 59 ze dne 11. března 2003) zakázala upevňování barevných fólií na skla motorových vozidel, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 30 ES, jakož i z článků 11 a 13 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3; Zvl. vyd. 11/52, s. 3, dále jen „Dohoda o EHP“).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Zákonodárce Společenství nepřijal právní úpravu týkající se barevných fólií určených k upevňování na skla motorových vozidel.

- 3 Existuje však právní úprava Společenství týkající se schválení typu konstrukční části pro bezpečnostní zasklení motorových vozidel, které je umístěno již od počátku, jinak řečeno před uvedením těchto vozidel do provozu, která se vztahuje zejména k zabarvení skel. Tato právní úprava zahrnuje směrnici Rady 92/22/EHS ze dne 31. března 1992 o bezpečnostním zasklení a zasklívacích materiálech motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. L 129, s. 11; Zvl. vyd. 07/01, s. 377), ve znění směrnice Komise 2001/92/ES ze dne 30. října 2001 (Úř. věst. L 291, s. 24; Zvl. vyd. 07/06, s. 3, dále jen „směrnice 92/22“).

- 4 Třetí bod odůvodnění a příloha II B směrnice 2001/92 odkazují na předpis Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů č. 43, nazvaný „Jednotná pravidla týkající se schválení typu konstrukční části pro bezpečnostní zasklení a instalace těchto zasklení v motorových vozidlech“ (E/ECE/324-E/ECE/TRANS/505/Rev.1/Add 42/Rev.2, dále jen „předpis č. 43“).

- 5 Článek 4 tohoto předpisu stanoví, že pokud jde o čelní sklo, faktor běžné propustnosti světla nesmí být nižší než 75 %. Pokud jde o jiná bezpečnostní zasklení, než jsou čelní skla nacházející se v zorném poli řidiče směrem dopředu, musí být tento faktor

alespoň 70 %. Pokud jde o bezpečnostní zasklení nacházející se v zorném poli řidiče směrem dozadu, faktor propustnosti světla může být nižší než 70 %, pokud je vozidlo vybaveno dvěma vnějšími zpětnými zrcátky.

Vnitrostátní právní úprava

- 6 Článek 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 stanoví:

„Upevňování barevných fólií na skla vozidel, která slouží k přepravě cestujících či zboží je, s výjimkou nálepek v souladu s právními předpisy a neprůhledných fólií bez odlesku na nosných plochách vozidel sloužících k přepravě zboží, zakázáno.“

Postup před zahájením soudního řízení

- 7 Dne 1. dubna 2004 Komise zaslala Portugalské republice výzvu dopisem, ve které dospěla k závěru, že tento členský stát tím, že v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 zakázal upevňování barevných fólií na skla motorových vozidel, která slouží k přepravě cestujících či zboží, s výjimkou řádných nálepek a neprůhledných fólií bez odlesku na nosných plochách vozidel sloužících k přepravě zboží, a tím, že Komisi o textu uvedeného nařízení s mocí zákona ve fázi návrhu neuvědomil, nesplnil

povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 28 ES a 30 ES, z článků 11 a 13 Dohody o EHP, jakož i z článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (Úř. věst. L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337).

- 8 Portugalská republika na uvedenou výzvu dopisem odpověděla dopisem dne 28. června 2004.
- 9 Vzhledem k tomu, že ji tato odpověď nepřesvědčila, Komise dne 22. prosince 2004 zaslala Portugalské republice odůvodněné stanovisko, kterým ji vyzvala k tomu, aby tomuto stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 10 V odpovědi na odůvodněné stanovisko Portugalská republika v dopise ze dne 22. července 2005 uvedla, že ustanovení, které zakazuje upevňování barevných fólií na skla motorových vozidel, tedy čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003, zruší.
- 11 Informovala rovněž Komisi o tom, že pokud jde o upevňování barevných fólií na taková skla, připravuje se právě návrh technických předpisů, které budou zařazeny do legislativního nástroje. V prosinci 2005 byl Komisi na základě směrnice 98/34 oznámen návrh vládního nařízení, které tyto předpisy upravuje.

- 12 S ohledem na toto oznámení se Komise rozhodla vzít zpět vytýkanou skutečnost týkající se neprovedení oznámení čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 ve fázi návrhu.
- 13 Komise naproti tomu i nadále trvala na vytýkané skutečnosti týkající se neslučitelnosti tohoto ustanovení s články 28 ES a 30 ES, jakož i s články 11 a 13 Dohody o EHP a dne 16. června 2006 podala projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 14 Komise má za to, že čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003, který zakazuje upevňování všech druhů barevných fólií s cílem umožnit propouštění světla přes čelní sklo a přes skla nacházející se v blízkosti sedadel cestujících v motorových vozidlech, v praxi zabraňuje tomu, aby byly v Portugalsku uváděny na trh barevné fólie legálně vyrobené či uvedené na trh v jiném členském státě nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, přičemž dochází k porušení článků 28 ES a 30 ES, jakož i článků 11 a 13 Dohody o EHP.
- 15 Podle Komise totiž případní zájemci, podnikatelé či nepodnikatelé, kteří vědí, že takové fólie nemohou upevňovat na skla motorových vozidel, tyto fólie nekoupí.

- 16 Komise připomíná, že podle předpisu č. 43 použitelného na základě směrnice 92/22 musí čelní sklo splňovat faktor běžné propustnosti světla alespoň 75 % a ostatní skla nacházející se v zorném poli řidiče směrem dopředu před bodem, který označuje jako „linii B“, faktor běžné propustnosti světla alespoň 70 %. Tato skla tedy mohou být zabarvena v případě, že tyto požadavky splňují.
- 17 Krom toho Komise uvádí, že pokud jde o skla nacházející se za linií B, není stanoven žádný minimální faktor řádné propustnosti světla, jestliže tato skla nemají pro vidění řidiče zásadní úlohu. V praxi to znamená, že motorové vozidlo může být za touto linií vybaveno barevnými skly majícími velmi nízký faktor běžné propustnosti světla, má-li dvě vnější zpětná zrcátka.
- 18 Komise tak vytýká Portugalské republice, že zakázala upevňování všech barevných fólií na čelní sklo a na skla nacházející se v blízkosti sedadel cestujících v motorových vozidlech, která slouží k přepravě cestujících a zboží, i když tyto fólie umožňují, aby faktor řádné propustnosti světla dosahoval minimálních hodnot stanovených předpisem č. 43.
- 19 Komise uvádí, že v případě neexistence harmonizačních ustanovení na úrovni Společenství členské státy mohou zajisté definovat úroveň ochrany bezpečnosti silničního provozu, o níž mají za to, že je na jejich území přiměřená a přijímat opatření směřující k ochraně veřejné bezpečnosti. Komise se však domnívá, že Portugalská republika nepředložila skutečnosti, které by umožnily mít za to, že užívání jakékoli barevné

fólie, bez ohledu na její barvu a vlastnosti, zejména s ohledem na faktor světelné propustnosti, vykazuje nebezpečí pro veřejnou bezpečnost nebo pro bezpečnost silničního provozu. Sporné ustanovení není nezbytné ani přiměřené sledovaným cílům.

- 20 Portugalská republika nezpochybňuje skutečnosti uvedené v žalobě. Vyjadřuje však svůj nesouhlas, pokud jde výklad, hodnotu a význam některých skutečností.
- 21 Portugalská republika nejprve uvádí, že Komisi nepříslušelo, aby proti ní podala žalobu, jelikož tento členský stát v průběhu postupu před zahájením soudního řízení oznámil, že provede změnu svých právních předpisů ve smyslu doporučeném Komisí. Návrh změny, který byl Komisi oznámen, podle Portugalské republiky znamená, že tento členský stát odstranil zákaz uvedený v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003.
- 22 Dále Portugalská republika uvedla, že toto ustanovení je v každém případě odůvodněno cíli bezpečnosti silničního provozu a veřejné bezpečnosti, i když připustila, že představuje omezení volného pohybu zboží.
- 23 Portugalská republika tak zdůrazňuje, že cílem zákazu je umožnit příslušným orgánům, aby měly zvnějšku rychlý přehled o vnitřku motorových vozidel, aniž by bylo nezbytné tato motorová vozidla zastavovat, zaprvé za účelem ověření dodržování povinného používání bezpečnostního pásu a zadruhé identifikace případných delikventů v zájmu boje proti kriminalitě.

- 24 Portugalská republika nakonec nemá za to, že existují méně omezující prostředky, které by umožnily zaručit splnění cílů bezpečnosti silničního provozu a veřejné bezpečnosti, které si stanovila. V tomto ohledu uvádí, že zákaz upevňování barevných fólií na skla vozidel není celkový, ale pouze částečný v tom smyslu, že se nevztahuje na nosné plochy vozidel sloužících k přepravě zboží ani na jiná než motorová vozidla, jako jsou plavidla.

Závěry Soudního dvora

- 25 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se v rámci žaloby na základě článku 226 ES existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu existujícímu v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz rozsudky ze dne 17. ledna 2002, Komise v. Belgie, C-423/00, Recueil, s. I-593, bod 14, a ze dne 7. června 2007, Komise v. Belgie, C-254/05, Sb. rozh. s. I-4269, bod 39).

- 26 V projednávaném případě je přitom nesporné, že Portugalská republika ve lhůtě dvou měsíců stanovené v odůvodněném stanovisku čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 zakazující upevňovat barevné fólie na skla motorových vozidel nezrušila. Okolnost, že tento členský stát následně oznámil návrh právní úpravy, která sporné ustanovení neobsahuje, nemění nic na existenci tohoto ustanovení v rozhodné době.

- 27 V důsledku toho je třeba přezkoumat slučitelnost uvedeného ustanovení, které je připomenuto v bodě 6 tohoto rozsudku, s ustanoveními práva Společenství a práva Evropského hospodářského prostoru uvedenými Komisí.
- 28 Je třeba uvést, že směrnice 92/22 upravuje nikoli barevné fólie určené k upevňování na skla motorových vozidel, ale pouze skla, kterými jsou tato vozidla vybavena již od počátku, a sice tónovaná skla.
- 29 V případě neexistence harmonizace Společenství tedy čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 musí být zkoumán s ohledem na ustanovení Smlouvy o ES týkající se volného pohybu zboží a odpovídající ustanovení Dohody o EHP.
- 30 Vzhledem k tomu, že jsou ustanovení Dohody o EHP téměř totožná s ustanoveními Smlouvy, musejí být následující úvahy týkající se článku 28 ES a 30 ES chápány tak, že se použijí na odpovídající ustanovení Dohody o EHP, a to články 11 a 13 této dohody.

– K existenci omezení volného pohybu zboží

- 31 Podle ustálené judikatury je třeba veškerou právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř

Společenství, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením zakázaným článkem 28 ES (viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, s. 837, bod 5; ze dne 19. června 2003, Komise v. Itálie, C-420/01, Recueil, s. I-6445, bod 25, a ze dne 8. listopadu 2007, Ludwigs-Apotheke, C-143/06, Sb. rozh. s. I-9623, bod 25).

32 V projednávaném případě Portugalská republika připouští, že zákaz stanovený v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003, který se týká upevňování barevných fólií na čelní sklo a skla nacházející se v blízkosti sedadel cestujících v motorových vozidlech, omezuje uvádění těchto výrobků na trh v Portugalsku.

33 Je totiž třeba konstatovat, že případní zájemci, podnikatelé či nepodnikatelé, kteří vědí, že je zakázáno upevňovat takové fólie na čelní sklo a skla nacházející se v blízkosti sedadel cestujících v motorových vozidlech, prakticky nemají zájem je kupovat.

34 Jediná výjimka ze zákazu uvedeného v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 se týká upevňování barevných fólií na nosných plochách motorových vozidel sloužících k přepravě zboží a na jiných než motorových vozidlech.

35 Sporným ustanovením je tedy dotčeno uvádění téměř všech barevných fólií legálně vyrobených a uvedených na trh v jiných členských státech nebo ve státech, které jsou smluvními stranami Dohody o EHP, na trh v Portugalsku za účelem jejich upevňování na skla motorových vozidel.

36 Z toho vyplývá, že zákaz uvedený v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu ustanovení článku 28 ES a článku 11 Dohody o EHP. Toto opatření je neslučitelné s povinnostmi vyplývajícími z těchto ustanovení, ledaže by jej bylo možno objektivně odůvodnit.

– K existenci odůvodnění

37 Podle ustálené judikatury opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu může být odůvodněno pouze jedním z důvodů obecného zájmu vyjmenovaných v článku 30 ES nebo jedním z kategorických požadavků stanovených judikaturou Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, nazývaný „Cassis de Dijon“, 120/78, Recueil, s. 649, bod 8), pokud je toto opatření způsobilé v obou případech zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a pokud nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (rozsudky ze dne 8. května 2003, ATRAL, C-14/02, Recueil, s. I-4431, bod 64; ze dne 10. listopadu 2005, Komise v. Portugalsko, C-432/03, Sb. rozh. s. I-9665, bod 42, a výše uvedený rozsudek ze dne 7. června 2007, Komise v. Belgie, bod 33).

38 V projednávaném případě odůvodnění uvedená Portugalskou republikou souvisejí jednak s bojem proti kriminalitě v rámci ochrany veřejné bezpečnosti, a jednak s kontrolou dodržování povinného používání bezpečnostního pásu, která spadá do oblasti bezpečnosti silničního provozu. Boj proti kriminalitě a bezpečnost silničního provozu mohou představovat naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodňovat překážku volného pohybu zboží (viz, pokud jde o bezpečnost silničního provozu, rozsudek ze dne 15. března 2007, Komise v. Finsko, C-54/05, Sb. rozh. s. I-2473, bod 40 a citovaná judikatura).

- 39 Přísluší však členským státům, aby prokázaly, že jejich právní úprava je způsobilá zaručit splnění takových cílů a je v souladu se zásadou proporcionality (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 20. září 2007, Komise v. Nizozemsko, C-297/05, Sb. rozh. s. I-7467, bod 76 a citovaná judikatura).
- 40 V tomto ohledu Portugalská republika uvedla pouze jednu skutečnost na podporu sporného opatření, a sice že umožňuje provádět okamžitou kontrolu vnitřního prostoru motorových vozidel pouhým pozorováním z vnějšku.
- 41 Třebaže se zdá, že zákaz uvedený v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 umožňuje takové pozorování usnadnit, a že je tedy způsobilý dosáhnout cílů boje proti kriminalitě a bezpečnosti silničního provozu, nevyplývá však z toho, že je nezbytný k dosažení těchto cílů a že neexistují jiné méně omezující prostředky k jejich dosažení.
- 42 Předmětná vizuální kontrola je totiž pouze jedním prostředkem mezi jinými, které mají příslušné orgány k dispozici za účelem boje proti kriminalitě a proti porušování povinnosti používat bezpečnostní pás.
- 43 Údajně nezbytný charakter sporného opatření je prokázán tím méně, že Portugalská republika na jednání připustila, že na svém území umožňuje uvádět na trh motorová vozidla již od počátku vybavená tónovanými skly v mezích stanovených směrnicí 92/22. Tato tónovaná skla přitom jako v případech dotčených barevných fólií mohou zabránit jakékoli vizuální kontrole vnitřku vozidel z vnějšku.

- 44 V důsledku toho, ledaže by bylo připuštěno, že pokud jde o motorová vozidla již od počátku vybavená tónovanými skly, příslušné orgány upustily od zajištění boje proti kriminalitě a bezpečnosti silničního provozu, je třeba konstatovat, že musejí používat jiné metody sloužící k identifikaci delikventů a případných porušení povinnosti používání bezpečnostního pásu.
- 45 Portugalská republika krom toho neprokázala, že je zákaz v rozsahu, v němž se týká všech barevných fólií, pro zajištění bezpečnosti silničního provozu a pro boj proti kriminalitě nezbytný.
- 46 Jak na jednání zdůraznila Komise, barevné fólie totiž zahrnují širokou škálu produktů od průhledných fólií až po téměř neprůhledné fólie. Tato skutečnost, kterou Portugalská republika nezpochybnila, znamená, že alespoň některé fólie, a sice fólie, které vykazují dostatečný stupeň průhlednosti, umožňují požadovanou vizuální kontrolu vnitřního prostoru motorových vozidel.
- 47 Z toho vyplývá, že tento zákaz musí být považován za nadměrný, a tudíž nepřiměřený ve vztahu ke sledovaným cílům.
- 48 S ohledem na předcházející úvahy je třeba určit, že Portugalská republika tím, že v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 zakázala upevňování barevných fólií na skla motorových vozidel, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 30 ES, jakož i z článků 11 a 13 Dohody o EHP.

K nákladům řízení

- ⁴⁹ Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise náhradu nákladů řízení od Portugalské republiky požadovala a Portugalská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) **Portugalská republika tím, že v čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 40/2003 zakázala upevňování barevných fólií na skla motorových vozidel, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 30 ES, jakož i z článků 11 a 13 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992.**

- 2) **Portugalské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.