Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

12 юли 2012 година*

„Свободно движение на стоки — Мерки с равностоен на количествено ограничение ефект — Национална процедура по сертифициране — Презумпция за съответствие с националното право — Приложимост на член 28 ЕО по отношение на частноправна сертифицираща организация“

По дело C-171/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание на член 267 ДФЕС от Oberlandesgericht Düsseldorf (Германия) с акт от 30 март 2011 г., постъпил в Съда на 11 април 2011 г., в рамките на производство по дело

Fra.bo SpA

срещу

Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) — Technisch-Wissenschaftlicher Verein,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot, председател на състав, г-жа A. Prechal, г-н K Schiemann (докладчик), г-н L. Bay Larsen и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,

секретар: г-н K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 февруари 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Fra.bo SpA, от A. Saueracker и M. Becker, Rechtsanwälte,

— за Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) — Technisch-Wissenschaftlicher Verein, от C. Tellman и F.-E. Hufnagel, Rechtsanwälte,

— за германското правителство, от г-н T. Henze и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н D. Hadroušek, в качеството на представители,

— за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels и г-жа B. Koopman, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н G. Zavvos, г-н G. Wilms, г-н L. Malferrari и г-н C. Hödlmayr, в качеството на представители,

— за Надзорния орган на ЕАСТ, от г-н M. Schneider и г-н X. Lewis, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 март 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 28 ЕО и 81 ЕО и член 86, параграф 2 ЕО.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Fra.bo SpA (наричано по-нататък „Fra.bo“), дружество по италианското право, специализирано в производството и продажбата на медни фитинги, предназначени по-специално за водопроводи и газопроводи, и германската сертифицираща организация Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) — Technisch-Wissenschaftlicher Verein (наричана по-нататък „DVGW“), относно решението на DVGW да отнеме или да откаже да продължи срока на валидност на сертификата за произвежданите и продавани от Fra.Bo медни фитинги.

Германската правна уредба

3 От акта за преюдициално запитване и от становищата на заинтересованите страни става ясно, че с Наредбата за общите условия за водоснабдяване (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser) от 20 юни 1980 г. (BGBl. 1980 I, стр. 750, наричана по-нататък „AVBWasserV“) се установяват общи условия за продажба между водоснабдителните предприятия и техните клиенти, от които страните могат свободно да се отклоняват.

4 Към датата на настъпване на обстоятелствата по главното производство член 12, параграф 4 от AVBWasserV е със следната редакция:

„Могат да се използват само материали и уреди, които съответстват на признати технически правила. Знакът на призната контролна организация (например DIN-DVGW, DVGW или GS) показва, че тези условия са изпълнени“.

5 Член 12, параграф 4 от AVBWasserV е изменен с Наредбата от 13 януари 2010 г. (BGBl. 2010 I, стр. 10), както следва:

„Могат да се използват само материали и уреди, които съответстват на общопризнати технически правила. Условията по изречение първо се считат за спазени, ако е налице маркировка „CE“, удостоверяваща изрично съответствието за употреба в областта на снабдяването с питейна вода. Ако не се изисква наличието на маркировка „CE“, се приема, че

условията по изречение първо са спазени, ако продуктът или уредът носи знак на акредитирана браншова организация за сертифициране, по специално DIN-DVGW или DVGW. Продукти и уреди, които

1. са законно произведени в друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или

2. които са законно произведени или пуснати на пазара в друга държава — членка на Европейския съюз, или в Турция,

и които не съответстват на техническите спецификации на знаците съгласно изречение трето, заедно с проведените в горепосочените държави изпитвания и инспекции се третират като равностойни, ако с тях може също толкова трайно да се постигне изискваното в Германия равнище на защита“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

6 От акта за преюдициално запитване и от становищата на заинтересованите страни става ясно, че Fra.bo е установено в Италия дружество, което произвежда и продава медни фитинги. Медните фитинги са свързващи елементи между две водопроводни или газопроводни тръби, в краищата на които са монтирани уплътнителни пръстени от еластомер, за да се гарантира тяхната непромокаемост.

7 DVGW е учредено през 1859 г. частноправно сдружение с нестопанска цел, което съгласно устройствения си акт има за цел да способства за развитието на газовия и водния сектор. В Германия DVGW е признато като организация „с общественополезна дейност“ — статут, предоставян на основание член 51 и сл. от Данъчния кодекс (Abgabenordnung) на организациите, които с дейността си целят да подпомагат безкористно обществеността в материалната, духовната или моралната сфера. Съгласно член 2, параграф 2 от устройствения му акт DVGW не защитава интересите на производителите в този сектор.

8 Съществуват около 350 разработени от DVGW стандарти във водния сектор. Релевантен за спора по главното производство е техническият стандарт W 534. В действителност той служи като база за доброволното сертифициране на продукти, които са в контакт с питейна вода.

9 В края на 1999 г. Fra.bo подава до DVGW заявление за сертифициране на разглеждания в главното производство меден фитинг. DVGW възлага на Materialprüfungsanstalt Darmstadt да проведе необходимите изпитвания. Последното възлага посочените изпитвания на подизпълнител — установеното в Италия предприятие Cerisie Laboratorio, което е одобрено не от DVGW, а от компетентните италиански органи. През ноември 2000 г. DVGW издава на Fra.bo сертификат за съответствие за водния сектор със срок на валидност от пет години.

10 След възражения от страна на трети лица DVGW започва процедура по допълнителни изпитвания, които възлага отново на Materialprüfungsanstalt Darmstadt. Върху изпратена от италианския производител плочка от материала е извършен „озонов тест“, с който се проверява каква е устойчивостта на озон на уплътнителния пръстен от еластомер на медния фитинг. През юни 2005 г. DVGW уведомява Fra.bo, че посоченият фитинг не е издържал успешно „озоновия тест“, но че съгласно правилата на DVGW дружеството може в рамките на три месеца да представи положителен доклад от изпитвания. Въпреки това DVGW не признава съставения впоследствие от Cerisie Laboratorio доклад, по съображение че Cerisie Laboratorio не е одобрена от него контролна организация. В главното производство DVGW оспорва този доклад и защото го намира за съдържателно недостатъчен, доколкото в него не се посочват нито спецификациите на теста, нито условията, на които е подложен материалът.

11 Междувременно в рамките на формализирана процедура, в която Fra.bo не участва, DVGW изменя техническия стандарт W 534, като въвежда „3 000-часов тест“, с който да се гарантира по-дълъг жизнен цикъл на подлежащите на сертифициране продукти. От отговора на DVGW на зададения от Съда писмен въпрос става ясно, че при „3 000-часовия тест“ уплътнителният пръстен от еластомер на медния фитинг се излага на температура от 110 °C в продължение на 3 000 часа. Съгласно правилата на DVGW три месеца след влизането в сила на изменението на този стандарт притежателите на сертификати за съответствие са задължени да подадат заявление за допълнително сертифициране с цел да се установи съответствието с измененията изисквания. Fra.bo не подава такова заявление и не подлага медните фитинги на „3 000-часовия тест“.

12 През юни 2005 г. DVGW отнема сертификата на Fra.bo, с мотива че не е представен положителен доклад от „3 000-часовия тест“. DVGW отхвърля и искането за продължаване на срока на валидност на този сертификат, с мотива че вече не съществува сертификат за съответствие, чийто срок на валидност да може да се продължи.

13 Fra.bo предявява иск срещу DVGW пред Landgericht Köln, като посочва, че с отнемането на разглеждания сертификат за съответствие и/или с отказа за продължаване на срока му на валидност се нарушава правото на Съюза. Fra.bo изтъква, че DVGW е обвързано от разпоредбите относно сводното движение на стоки, и по-специално от член 28 ЕО и сл., а с отнемането на сертификата и с отказа за продължаване на срока му на валидност значително се възпрепятства достъпът му до германския пазар. Вследствие на презумпцията за съответствие, с която на основание на член 12, параграф 4 от AVBWasserV се ползват сертифицираните от DVGW продукти, на практика за Fra.bo било невъзможно да продава продуктите си в Германия без сертификат. Освен това „3 000-часовият тест“ не бил обективно обоснован и DVGW нямало право да изключва поначало докладите от изпитвания, представени от лаборатории, които са одобрени от компетентните органи на други държави членки, различни от Федерална република Германия, но не и от самото DVGW. Освен това DVGW трябвало да се разглежда като сдружение на предприятия, което с въвеждането на оспорваните технически стандарти нарушило и член 81 ЕО.

14 DVGW смята, че в качеството си на частноправно сдружение не е обвързано от разпоредбите относно свободното движение на стоки, както и че единствено Федерална република Германия би следвало да отговаря за евентуалното нарушение на член 28 ЕО с оглед на приемането на член 12, параграф 4 от AVBWasserV. Вследствие на това нямало пречка DVGW да съставя технически стандарти с по-високи изисквания спрямо установените в стандартите на други държави членки, различни от Федерална република Германия, и да ги прилага в дейността си по сертифициране. От съображения за осигуряване на съответното качество DVGW било също така свободно да взема предвид само докладите на одобрени от него лаборатории. Освен това като стандартизираща организация DVGW не упражнявало икономическа дейност по смисъла на картелното право, вследствие на което било изключено да се прилага член 81 ЕО.

15 Landgericht Köln отхвърля иска на Fra.bo, по съображението че DVGW може свободно да определя изискванията, по които да предоставя сертификати за съответствие. Fra.bo обжалва решението на този съд пред запитващата юрисдикция, като със същите доводи иска DVGW да бъде осъдено да продължи срока на валидност на издадения сертификат за съответствие на разглежданите фитинги, както и да му заплати обезщетение за вреди в размер на 1 000 000 EUR, заедно с дължимите лихви.

16 Тъй като се съмнява дали разпоредбите относно свободното движение на стоки и относно картелите между предприятия се прилагат към дейността на DVGW, Oberlandesgericht Düsseldorf решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 28 ЕО […], евентуално във връзка с член 86, параграф 2 ЕО […] да се тълкува в смисъл, че частноправните организации, учредени с цел съставяне на технически стандарти в определена област, както и за сертифициране на продукти въз основа на тези технически стандарти, са длъжни при упражняване на тази дейност да спазват посочените разпоредби, когато националният законодател изрично приема, че сертифицираните продукти са законосъобразни, вследствие на което на практика продажбата на продукти, които не притежават такъв сертификат, най-малкото е значително затруднена?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Следва ли член 81 ЕО […] да се тълкува в смисъл, че дейността на описаната по-точно в първия въпрос частноправна организация в областта на съставянето на технически стандарти и сертифицирането на продукти въз основа на тези технически стандарти е „икономическа“, в случай че организацията се контролира от предприятия?

При утвърдителен отговор на предходния подвъпрос:

Следва ли член 81 ЕО […] да се тълкува в смисъл, че съставянето на технически стандарти и сертифицирането въз основа на тези стандарти, извършвано от сдружение на предприятия, може да засегне търговията между държавите членки, ако законно произвеждан и продаван в друга държава членка продукт не може или може да се продава единствено със значителни затруднения в държавата членка по вноса, тъй като не отговаря на изискванията на техническия стандарт и продажба без такъв сертификат е почти невъзможна предвид доминиращото налагане на пазара на посочения техническия стандарт и предвид разпоредбата от националното право, по силата на която издаденият от сдружението на предприятия сертификат показва съответствие със законовите изисквания, и ако техническият стандарт, дори ако е приет пряко от националния законодател, не би следвало да се прилага, тъй като нарушава принципа за свободното движение на стоки?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

17 С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 28 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към осъществяваната от частноправна организация дейност по стандартизиране и сертифициране, ако националното законодателство разглежда сертифицираните от тази организация продукти като съответстващи на националното право и ако вследствие на това се препятства продажбата на продукти, които не са сертифицирани от посочената организация.

18 Най-напред, страните не спорят, че разглежданите в главното производство медни фитинги са „строителни продукти“ по смисъла на Директива 89/106/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно сближаването на законовите, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки по отношение на строителните продукти (ОВ L 40, 1989 г., стр. 12; Специално издание на български език, глава 13, том 9, стр. 3), изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 г. (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213, наричана по-нататък

„Директива 89/106“), които не са предмет нито на хармонизиран стандарт или на европейско техническо одобрение, нито на национална техническа спецификация, призната на равнището на Съюза по смисъла на член 4, параграф 2 от тази директива.

19 Що се отнася обаче до строителните продукти, които не са обхванати от член 4, параграф 2 от Директива 89/106, член 6, параграф 2 от същата директива гласи, че държавите членки разрешават да бъдат пускани на пазара на техните територии, ако тези продукти отговарят на националните разпоредби в съответствие с Договора за ЕО и доколкото европейските технически спецификации не предвиждат друго.

20 По този начин националните разпоредби, уреждащи пускането на пазара на даден строителен продукт, който не е обхванат от технически спецификации, хармонизирани или признати на равнището на Съюза, следва, както впрочем припомня и Директива 89/106, да са съобразени с произтичащите от Договора задължения, и по-специално с принципа на свободното движение на стоки, закрепен в членове 28 ЕО и 30 ЕО (вж. в този смисъл Решение от 13 март 2008 г. по дело Комисия/Белгия, C-227/06, точка 34).

21 На първо място следва да се провери дали, както твърди жалбоподателят в главното производство, при обстоятелства като тези по главното производство член 28 ЕО се прилага към осъществяваната от частноправна организация дейност по стандартизиране и сертифициране.

22 Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика всяка правна уредба на държавите членки, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Общността, трябва да се приема за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект, забранена от член 28 ЕО (Решение от 11 юли 1974 г. по дело Dassonville, 8/74, Recueil, стр. 837, точка 5, Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Комисия/Италия, C-270/02, Recueil, стр. I-1559, точка 18 и Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе, точка 40). По този начин самият факт на възпирането му от внос или търговия на въпросните стоки в съответната държава членка представлява за вносителя препятствие пред свободното движение на стоки (Решение от 24 април 2008 г. по дело Комисия/Люксембург, C-286/07, точка 27).

23 Съдът също така е постановил, че не изпълнява задълженията си по членове 28 ЕО и 30 ЕО държава членка, която без основателна причина подтиква икономическите оператори, желаещи да продават на нейна територия строителни продукти, законно произведени и/или продавани в друга държава членка, да получават национални маркировки за съответствие (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе) или която не отчита издадените от други държави членки сертификати за одобрение (вж. в този смисъл Решение от 10 ноември 2005 г. по дело Комисия/Португалия, C-432/03, Recueil, стр. I-9665).

24 Установено е, че DVGW е организация с нестопанска цел, чиято дейност не се финансира от Федерална република Германия. Освен това не се оспорва обстоятелството, че тази държава членка не упражнява решаващо влияние върху дейността на DVGW по стандартизиране и сертифициране, независимо че част от членовете на DVGW са публичноправни субекти.

25 Затова DVGW поддържа, че предвид качеството му на частноправен субект член 28 ЕО не се прилага спрямо него. Останалите заинтересовани страни смятат, че при определени обстоятелства частноправните субекти могат да бъдат задължени да се съобразяват с гарантираното с член 28 ЕО свободно движение на стоки.

26 Следователно е необходимо да се провери дали по-специално предвид законовия и подзаконовия режим за упражняването ѝ дейността на частноправна организация като DVGW може да препятства свободното движение на стоки по същия начин като предприеманите от държавите мерки.

27 В настоящия случай обаче на първо място следва да се посочи, че в член 12, параграф 4 от AVBWasserV германският законодател приема, че сертифицираните от DVGW продукти съответстват на националното право.

28 На второ място, страните в главното производство не спорят относно обстоятелството, че DVGW е единствената организация, която по смисъла на член 12, параграф 4 от AVBWasserV може да сертифицира разглежданите в главното производство медни фитинги. С други думи, за такива продукти може да се получи сертификат за съответствие единствено от DVGW.

29 Наистина DVGW и германското правителство изтъкват, че съществува и друга процедура, различна от сертифицирането от DVGW, състояща се във възлагането на експерт да провери дали продуктът съответства на признатите технически правила по смисъла на член 12, параграф 4 от AVBWasserV. Въпреки това от отговорите на поставените от Съда писмени и устни въпроси е видно, че поради административните трудности, свързани с липсата на специални процедурни правила, регламентиращи работата на такива експерти, от една страна, а и поради допълнителните разходи при изготвянето на индивидуално експертно становище, от друга, тази процедура е с малка или никаква практическа полза.

30 На трето място, запитващата юрисдикция смята, че на практика липсата на сертифициране от DVGW води до значителни затруднения при продажбата на съответните продукти на германския пазар. В действителност, независимо че с AVBWasserV само се установяват общи условия за продажба между водоснабдителните предприятия и техните клиенти, от които страните могат свободно да се отклоняват, от материалите по делото следва, че на практика почти всички потребители в Германия купуват само сертифицирани от DVGW медни фитинги.

31 При тези обстоятелства се налага изводът, че именно поради овластяването им да сертифицират определени продукти организациите като DVGW в действителност разполагат с правомощието да регламентират достъпа на продукти като разглежданите в главното производство медни фитинги до германския пазар.

32 Поради това на първия въпрос следва да се отговори, че член 28 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към осъществяваната от частноправна организация дейност по стандартизиране и сертифициране, ако националното законодателство разглежда сертифицираните от тази организация продукти като съответстващи на националното право и ако вследствие на това се препятства продажбата на продукти, които не са сертифицирани от посочената организация.

По втория въпрос

33 Не е необходимо да се отговаря на втория въпрос, тъй като запитващата юрисдикция го поставя единствено в случай че бъде даден отрицателен отговор на първия въпрос.

По съдебните разноски

34 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

Член 28 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към осъществяваната от частноправна организация дейност по стандартизиране и сертифициране, ако националното законодателство разглежда сертифицираните от тази организация продукти като съответстващи на националното право и ако вследствие на това се препятства продажбата на продукти, които не са сертифицирани от посочената организация.

Подписи