HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

12 iulie 2012*

„Libera circulație a mărfurilor — Măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative — Procedură națională de certificare — Prezumție de conformitate cu dreptul național — Aplicabilitatea articolului 28 CE unui organism de certificare de drept privat”

În cauza C-171/11,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Oberlandesgericht Dusseldorf (Germania), prin decizia din 30 martie 2011, primită de Curte la 11 aprilie 2011, în procedura

Fra.bo SpA

împotriva

Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-

Wissenschaftlicher Verein,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, doamna A. Prechal și domnii K. Schiemann (raportor), L. Bay Larsen și E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: doamna V. Trstenjak,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 februarie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Fra.bo SpA, de A. Saueracker și de M. Becker, Rechtsanwälte;

— pentru Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-Wissenschaftlicher Verein, de C. Tellman și de F.-E. Hufnagel, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul german, de T. Henze și de N. Graf Vitzthum, în calitate de agenți;

— pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de D. Hadroušek, în calitate de agenți;

— pentru guvernul olandez, de C. Wissels și de B. Koopman, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: germana.

— pentru Comisia Europeană, de G. Zavvos, de G. Wilms, de L. Malferrari și de C. Hödlmayr, în calitate de agenți;

— pentru Autoritatea de Supraveghere AELS, de M. Schneider și de X. Lewis, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 martie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 28 CE, a articolului 81 CE și a articolului 86 alineatul (2) CE.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Fra.bo SpA (denumită în continuare „Fra.bo”), societate de drept italian specializată în producerea și în distribuirea racordurilor din cupru destinate în special conductelor de apă sau de gaz, pe de o parte, și organismul de certificare german Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) - Technisch-Wissenschaftlicher Verein (denumit în continuare „DVGW”), pe de altă parte, cu privire la decizia acestuia din urmă de a retrage sau de a refuza să prelungească certificatul pentru racordurile din cupru fabricate și distribuite de Fra.bo.

Cadrul juridic german

3 Rezultă din decizia de trimitere și din observațiile părților interesate că Regulamentul privind condițiile generale de aprovizionare cu apă (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser) din 20 iunie 1980 (BGBl. 1980 I, p. 750, denumit în continuare „AVBWasserV”) stabilește condițiile generale de vânzare între întreprinderile de distribuție a apei și clienții acestora, de la care părțile pot deroga în mod liber.

4 La data faptelor din acțiunea principală, articolul 12 alineatul (4) din AVBWasserV avea următorul cuprins:

„Este permisă exclusiv utilizarea materialelor și a aparatelor proiectate conform normelor tehnologice recunoscute. Marca unui organism de control acreditat (de exemplu, DIN-DVGW, DVGW sau GS) atestă îndeplinirea acestor condiții.”

5 Regulamentul din 13 ianuarie 2010 (BGBl. 2010 I, p. 10) a modificat articolul 12 alineatul (4) din AVBWasserV după cum urmează:

„Este permisă exclusiv utilizarea materialelor și a aparatelor conforme normelor tehnologice recunoscute. Se prezumă că sunt respectate condițiile formulate în prima teză dacă există un marcaj «CE» pentru utilizarea în mod expres în industria apei potabile. Atunci când aplicarea acestui marcaj «CE» nu este prevăzută de lege, se prezumă de asemenea că sunt respectate condițiile în cazul în care produsul sau aparatul poartă marca unui organism de certificare acreditat în acest domeniu, în special marca DIN-DVGW sau marca DVGW. Produsele și aparatele care

1. au fost fabricate conform cerințelor legale într-un alt stat membru la Acordul privind Spațiul Economic European sau

2. au fost fabricate sau comercializate conform cerințelor legale într-un alt stat membru al Uniunii Europene sau în Turcia

și care nu corespund specificațiilor tehnice ale mărcilor în sensul celei de a treia teze vor fi considerate echivalente, inclusiv în privința verificărilor și a supravegherii efectuate în statele menționate anterior, dacă permit asigurarea pe termen lung a nivelului de protecție impus în Germania."

Acțiunea principală și întrebările preliminare

6 Rezultă din decizia de trimitere și din observațiile prezentate de părțile interesate că Fra.bo este o societate cu sediul în Italia, care produce și distribuie racorduri din cupru. Aceste racorduri din cupru sunt elemente de legătură între două bucăți de țeavă pentru apă sau gaz, prevăzute la capete cu garnituri din elastomer, astfel încât să asigure etanșeitatea.

7 DVGW este un organism de drept privat cu scop nelucrativ creat în 1859 și al cărui obiectiv statutar este promovarea sectoarelor gazului și apei. DVGW este recunoscut în Germania ca organism „de utilitate publică", statut acordat în temeiul articolului 51 și următoarele din Codul fiscal (Abgabenordnung) organismelor a căror activitate vizează să ajute în mod dezinteresat colectivitatea în domeniul material, spiritual sau moral. Conform articolului 2 alineatul (2) din statutul său, DVGW nu apără interesele producătorilor din acest sector.

8 Pentru sectorul apei, există aproximativ 350 de standarde elaborate de DVGW. Standardul tehnic W534 este relevant pentru acțiunea principală. Astfel, acesta servește drept temei pentru certificarea, pe bază voluntară, a unor produse care intră în contact cu apa potabilă.

9 La sfârșitul anului 1999, Fra.bo a introdus la DVGW o cerere de certificare a racordului din cupru în discuție în acțiunea principală. Acesta din urmă a atribuit Materialprüfungsanstalt Darmstadt (Laboratorul pentru testarea materialelor din Darmstadt) sarcina de a efectua controalele necesare. Acesta a subcontractat efectuarea controalelor respective întreprinderii Cerisie Laboratorio, stabilită în Italia, care nu este agreată de DVGW, ci de autoritățile italiene competente. În luna noiembrie 2000, DVGW a eliberat Fra.bo un certificat de conformitate valabil pentru sectorul apei, având o durată de cinci ani.

10 În urma unor obiecții formulate de terți, DVGW a inițiat o procedură de reverificare, atribuindu-i-se din nou Materialprüfungsanstalt Darmstadt sarcina de a o efectua. Un „test de ozon" prin care se urmărea verificarea rezistenței la ozon a garniturii de etanșeizare din elastomer a racordului din cupru a fost efectuat pe o placă de material trimisă de producătorul italian. În luna iunie 2005, DVGW a informat Fra.bo că racordul avut în vedere nu trecuse cu succes „testul de ozon", dar că, potrivit normelor sale, aceasta avea la dispoziție trei luni pentru a prezenta un raport de control pozitiv. Totuși, DVGW nu a acceptat un raport de control redactat ulterior de Cerisie Laboratorio, pentru motivul că această întreprindere nu fusese agreată de DVGW ca organism de control. În cadrul acțiunii principale, DVGW impută de asemenea că acest raport este insuficient pe fond, întrucât nu ar indica nici specificațiile testului, nici condițiile la care a fost supus materialul.

11 Între timp, în cadrul unei proceduri oficiale la care Fra.bo nu a participat, DVGW a modificat standardul tehnic W534, introducând „testul de 3 000 de ore", care viza să garanteze o durată de viață mai lungă a produselor certificate. Rezultă din răspunsul formulat de DVGW la o întrebare scrisă adresată de Curte că „testul de 3 000 de ore" constă în expunerea garniturii de etanșeizare din elastomer a racordului din cupru la o temperatură de 110 grade Celsius timp de 3 000 de ore. Conform normelor DVGW, titularii certificatelor de conformitate sunt obligați să introducă o cerere de certificare suplimentară într-un termen de trei luni de la intrarea în vigoare a modificării acestui standard pentru a demonstra respectarea prevederilor modificate. Fra.bo nu a introdus o astfel de cerere și nu a supus racordurile sale din cupru „testului de 3 000 de ore".

12 În luna iunie 2005, DVGW i-a retras Fra.bo certificatul de conformitate, pentru motivul că aceasta nu i-ar fi prezentat un raport de control pozitiv cu privire la „testul de 3 000 de ore”. De asemenea, DVGW a respins o cerere de prelungire a acestui certificat, pentru motivul că nu ar mai exista un certificat de conformitate care să poată fi prelungit.

13 Fra.bo a introdus o acțiune împotriva DVGW la Landgericht Köln, susținând că retragerea certificatului de conformitate în cauză și/sau refuzul de a-l prelungi contraveneau dreptului Uniunii. Potrivit Fra.bo, DVGW este supus dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor, și anume articolul 28 CE și următoarele, iar retragerea acestui certificat, precum și refuzul de a-l prelungi constituie un obstacol semnificativ în calea accesului său la piața germană. Astfel, ca urmare a prezumției de conformitate de care beneficiază produsele certificate de DVGW în temeiul articolului 12 alineatul (4) din AVBWasserV, acestei societăți i-ar fi practic imposibil să își comercializeze produsele în Germania fără acest certificat. În plus, „testul de 3 000 de ore” nu ar avea o justificare obiectivă, iar DVGW nu ar avea dreptul să respingă *a priori* rapoarte de control efectuate de laboratoare care sunt agreate de autoritățile competente din alte state membre decât Republica Federală Germania, însă nu sunt agreate de DVGW însuși. Pe de altă parte, DVGW ar trebui să fie considerat o asociație de întreprinderi care, prin stabilirea standardelor tehnice atacate, ar încălca și articolul 81 CE.

14 În calitate de asociație de drept privat, DVGW consideră că nu este supus dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor și că doar Republica Federală Germania ar trebui să aibă răspunderea pentru o eventuală încălcare a articolului 28 CE în raport cu adoptarea articolului 12 alineatul (4) din AVBWasserV. În consecință, nimic nu ar împiedica DVGW să stabilească standarde tehnice care să le depășească pe cele ale statelor membre altele decât Republica Federală Germania și să le aplice în cadrul activităților sale de certificare. Acesta ar avea de asemenea libertatea, pentru motive de calitate, să nu țină seama decât de laboratoarele pe care le-a agreat. Pe de altă parte, în calitate de organism de standardizare, nu ar exercita o activitate economică în sensul dreptului concurenței, astfel încât ar fi exclusă aplicarea articolului 81 CE.

15 Landgericht Köln a respins acțiunea formulată de Fra.bo pentru motivul că DVGW putea să stabilească în mod liber cerințele pe care le impune pentru eliberarea unui certificat de conformitate. Fra.bo a formulat apel la instanța de trimitere împotriva deciziei pronunțate de Landgericht, urmărind să obțină, în temeiul acelorași argumente, obligarea DVGW să prelungească certificatul de conformitate a racordurilor în discuție și să plătească o despăgubire în cuantum de 1 000 000 EUR, majorat cu dobânzi.

16 Întrucât a avut îndoieli cu privire la aplicabilitatea în raport cu activitățile desfășurate de DVGW a dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor și privind înțelegerile dintre întreprinderi, Oberlandesgericht Düsseldorf a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 28 CE [...], dacă este cazul coroborat cu articolul 86 alineatul (2) CE [...], trebuie interpretat în sensul că organismele de drept privat înființate în scopul elaborării standardelor tehnice care se aplică într-un anumit domeniu, precum și în scopul certificării produselor în temeiul acestor standarde tehnice sunt obligate să respecte dispozițiile menționate atunci când elaborează standardele tehnice, precum și în procesul de certificare, în cazul în care legiuitorul național consideră în mod expres produsele însoțite de certificate ca fiind conforme cu dispozițiile legale și astfel, în practică, distribuția produselor care nu sunt însoțite de acest certificat este cel puțin îngreunată în mod considerabil?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

Articolul 81 CE [...] trebuie interpretat în sensul că activitatea unui organism de drept privat, descris în detaliu la întrebarea 1), în domeniul elaborării standardelor tehnice și al certificării produselor în temeiul acestor standarde tehnice trebuie considerată «economică» în cazul în care organismul este controlat de întreprinderi?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea precedentă:

Articolul 81 CE [...] trebuie interpretat în sensul că elaborarea standardelor tehnice și certificarea produselor în temeiul acestor standarde de către o asociație de întreprinderi este susceptibilă să afecteze comerțul dintre statele membre în cazul în care un produs fabricat și comercializat în mod legal într-un alt stat membru nu poate fi comercializat sau poate fi comercializat doar cu dificultăți considerabile în statul membru importator, întrucât produsul nu îndeplinește cerințele standardului tehnic, iar în lumina gradului ridicat de aplicare pe piață a standardului tehnic și în temeiul unei dispoziții adoptate de legiuitorul național, conform căreia un certificat emis de asociația de întreprinderi indică respectarea cerințelor stabilite prin lege, comercializarea produselor în lipsa unui astfel de certificat este rareori posibilă și în cazul în care standardul tehnic, atunci când ar fi fost adoptat în mod direct de legiuitorul național, nu ar putea fi aplicat, întrucât aduce atingere principiilor privind libera circulație a mărfurilor?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

17 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 28 CE trebuie interpretat în sensul că se aplică activităților de standardizare și de certificare ale unui organism de drept privat atunci când, potrivit legislației naționale, produsele certificate de un astfel de organism sunt considerate conforme cu dreptul național, iar aceasta are drept efect să creeze obstacole în calea comercializării produselor care nu sunt certificate de organismul menționat.

18 Cu titlu introductiv, este cert că racordul din cupru în discuție în acțiunea principală este un „produs pentru construcții”, în sensul Directivei 89/106/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la materialele de construcții (JO 1989, L 40, p. 12, Ediție specială, 13/vol. 9, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213, denumită în continuare „Directiva 89/106”), care nu face nici obiectul unui standard armonizat sau al unui agrement tehnic european, nici al unei specificații tehnice naționale recunoscute la nivelul Uniunii, în sensul articolului 4 alineatul (2) din această directivă.

19 Or, în ceea ce privește produsele pentru construcții care nu fac obiectul articolului 4 alineatul (2) din Directiva 89/106, articolul 6 alineatul (2) din aceeași directivă prevede că statele membre autorizează introducerea pe piață, pe teritoriul lor, a produselor menționate dacă acestea respectă dispoziții de drept intern conforme cu Tratatul CE și aceasta până când specificațiile tehnice europene nu dispun altfel în această privință.

20 Astfel, dispozițiile naționale care reglementează introducerea pe piață a unui produs pentru construcții care nu face obiectul unor specificații tehnice armonizate sau recunoscute la nivelul Uniunii trebuie, după cum amintește, pe de altă parte, Directiva 89/106, să fie conforme cu obligațiile care rezultă din tratat și în special cu principiul liberei circulații a mărfurilor prevăzut la articolele 28 CE și 30 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Belgia, C-227/06, punctul 34).

21 Trebuie, mai întâi, să se verifice dacă, astfel cum susține reclamanta din acțiunea principală, articolul 28 CE se aplică activităților de standardizare și de certificare ale unui organism de drept privat în împrejurări precum cele din acțiunea principală.

22 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, orice reglementare a statelor membre de natură să constituie în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial un obstacol în calea comerțului intracomunitar trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative, interzise de articolul 28 CE (a se vedea Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville, 8/74, Rec., p. 837, punctul 5, Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Italia, C-270/02, Rec., p. I-1559, punctul 18, și Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, punctul 40). Astfel, simplul fapt de a fi descurajată introducerea sau comercializarea produselor în cauză în statul membru respectiv constituie pentru importator un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor (Hotărârea din 24 aprilie 2008, Comisia/Luxemburg, C-286/07, punctul 27).

23 De asemenea, Curtea a statuat că un stat membru încalcă obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 30 CE atunci când, fără o justificare validă, încurajează agenții economici care doresc să comercializeze pe teritoriul său produse pentru construcții fabricate și/sau comercializate legal într-un alt stat membru să obțină mărci de conformitate naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior) sau atunci când acesta nu ține cont de certificatele de omologare eliberate de alte state membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Portugalia, C-432/03, Rec., p. I-9665).

24 Este cert că DVGW este un organism de drept privat cu scop nelucrativ ale cărui activități nu sunt finanțate de Republica Federală Germania. În plus, nu se contestă că acest stat membru nu exercită o influență decisivă asupra activităților de standardizare și de certificare ale DVGW, deși o parte dintre membrii acestuia din urmă sunt organisme de drept public.

25 DVGW susține că, în consecință, articolul 28 CE nu îi este aplicabil, având în vedere natura sa de organism de drept privat. Celelalte părți interesate consideră că, în anumite împrejurări, organismele de drept privat pot avea obligația să respecte libera circulație a mărfurilor, garantată de articolul 28 CE.

26 În consecință, trebuie verificat dacă, ținând cont în special de contextul legislativ și de reglementare în care se exercită, activitatea unui organism de drept privat precum DVGW are drept efect să creeze obstacole în calea liberei circulații în același mod ca măsurile impuse de stat.

27 Or, în speță, trebuie arătat, în primul rând, că legiuitorul german a prevăzut la articolul 12 alineatul (4) din AVBWasserV că produsele certificate de DVGW sunt conforme cu dreptul național.

28 În al doilea rând, părțile din acțiunea principală nu contestă că DVGW este singurul organism care poate certifica, în sensul articolului 12 alineatul (4) din AVBWasserV, racordurile din cupru în discuție în acțiunea principală. Cu alte cuvinte, DVGW reprezintă pentru astfel de produse singura posibilitate de a obține un certificat de conformitate.

29 În mod cert, DVGW și guvernul german au menționat existența unui alt procedeu decât certificarea de către DVGW care constă în a încredința unui expert sarcina de a verifica conformitatea unui produs cu normele recunoscute ale tehnicii în sensul articolului 12 alineatul (4) din AVBWasserV. Cu toate acestea, rezultă din răspunsul la întrebările scrise și orale adresate de Curte că dificultățile administrative legate de lipsa unor norme de procedură specifice care să reglementeze lucrările unui astfel de expert, pe de o parte, precum și costurile suplimentare implicate de recurgerea la o expertiză individuală, pe de altă parte, determină ca acest alt procedeu să aibă o aplicabilitate practică redusă sau inexistentă.

30 În al treilea rând, instanța de trimitere consideră că, în practică, necertificarea de către DVGW constituie un obstacol considerabil în calea comercializării pe piața germană a produselor în cauză. Astfel, deși AVBWasserV se limitează să stabilească condițiile generale de vânzare între întreprinderile de distribuție a apei și clienții acestora, de la care părțile pot deroga în mod liber, reiese din dosar că, în practică, aproape toți consumatorii germani nu cumpără decât racorduri din cupru certificate de DVGW.

31 În astfel de împrejurări, trebuie să se constate că un organism precum DVGW deține în realitate, în special prin faptul că este autorizat să certifice produsele, competența să reglementeze intrarea pe piața germană a unor produse precum racordurile din cupru din acțiunea principală.

32 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 28 CE trebuie interpretat în sensul că se aplică activităților de standardizare și de certificare ale unui organism privat atunci când, potrivit legislației naționale, produsele certificate de un astfel de organism sunt considerate conforme cu dreptul național, iar aceasta are drept efect să creeze obstacole în calea comercializării produselor care nu sunt certificate de organismul menționat.

Cu privire la a doua întrebare

33 Întrucât a doua întrebare a fost adresată de instanța de trimitere doar în ipoteza în care s-ar formula un răspuns negativ la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la aceasta.

Cu privire la cheltuielile de judecată

34 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

Articolul 28 CE trebuie interpretat în sensul că se aplică activităților de standardizare și de certificare ale unui organism privat atunci când, potrivit legislației naționale, produsele certificate de un astfel de organism sunt considerate conforme cu dreptul național, iar aceasta are drept efect să creeze obstacole în calea comercializării produselor care nu sunt certificate de organismul menționat.

Semnături