Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 22 september 2016*

”Fördragsbrott — Fri rörlighet för varor — Artikel 34 FEUF — Kvantitativa importrestriktioner — Åtgärder med motsvarande verkan — Ädelmetaller som kontrollstämplats i ett tredjeland enligt nederländsk lagstiftning — Import till Republiken Tjeckien efter övergång till fri omsättning — Vägran att erkänna kontrollstämpeln — Konsumentskydd — Proportionalitet — Upptagande till prövning”

I mål C-525/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 20 november 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Němečková, E. Manhaeve och G. Wilms, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, T. Müller, J. Vláčil och J. Očková, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av D. Colas och R. Coesme, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna C. Toader, A. Rosas, A. Prechal och E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 februari 2016,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

och efter att den 3 maj 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 34 FEUF genom att vägra att erkänna vissa nederländska kontrollstämplar, i synnerhet kontrollorganet WaarborgHollands kontrollstämplar (nedan kallade WaarborgHollands kontrollstämplar).

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

2 Genom formell underrättelse av den 30 september 2011 uppmanade kommissionen Republiken Tjeckien att inkomma med sina synpunkter på kommissionens slutsats att den administrativa praxis som Puncovní úřad (kontrollorganet, Republiken Tjeckien, nedan kallat det tjeckiska kontrollorganet) tillämpar, bestående i att vägra att erkänna kontrollstämplarna från WaarborgHolland, som är ett oberoende kontrollorgan med säte i Nederländerna och med filialer i tredjeländer, och följaktligen kräva att de aktuella ädelmetallerna stämplas med ytterligare en tjeckisk kontrollstämpel, strider mot artikel 34 FEUF.

3 Republiken Tjeckien bestred i sin svarsskrivelse av den 30 november 2011 inte att den vägrade att erkänna dessa kontrollstämplar. Medlemsstaten hävdade emellertid att förevarande ärende omfattades av fri rörlighet för tjänster, inte varor, och att denna vägran att erkänna stämplarna motiverades av att det var omöjligt att bland dessa stämplar skilja mellan de som anbringats utanför Europeiska unionen och de som hade anbringats inom unionen.

4 Efter att ha prövat de argument Republiken Tjeckiens framförde i nämnda skrivelse tillställde kommissionen, den 30 maj 2013, Republiken Tjeckien ett motiverat yttrande varigenom kommissionen bland annat gjorde gällande att bestämmelserna i FEU-fördraget avseende fri rörlighet för varor var tillämpliga på produkter som övergått till fri omsättning inom unionen, och följaktligen även på produkter härrörande från tredjeländer som lagligen importerats till en medlemsstat i enlighet med kraven i artikel 29 FEUF. Kommissionen uppmanade därför Republiken Tjeckien att vidta nödvändiga åtgärder för att följa artikel 34 FEUF inom två månader från mottagandet av nämnda yttrande.

5 I sin svarsskrivelse av den 23 juli 2013 vidhöll Republiken Tjeckien sin ståndpunkt och underströk bland annat dess vägran att erkänna att WaarborgHollands kontrollstämplar var motiverad av behovet av att skydda konsumenter. Kommissionen fann inte detta svar tillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

6 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 26 februari 2015 ansökte Republiken Frankrike om att få intervenera i förevarande mål till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden. Genom beslut av domstolens ordförande av den 24 mars 2015 bifölls denna ansökan.

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

7 Sedan generaladvokatens förslag till avgörande föredragits begärde Republiken Tjeckien, genom handling som inkom till domstolens kansli den 18 maj 2016, att domstolen skulle återuppta det muntliga förfarandet och gjorde i huvudsak gällande att ”en väsentlig del av förslaget grundats på ett flertal felaktiga antaganden”.

8 Domstolen erinrar emellertid, för det första, om att det varken i stadgan för Europeiska unionens domstol eller i dess rättegångsregler föreskrivs någon möjlighet för parterna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 17 juli 2014, kommissionen/Portugal, C-335/12, EU:C:2014:2084, punkt 45, och dom av den 4 maj 2016, kommissionen/Österrike, C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 23).

9 För det andra får domstolen, enligt artikel 83 i rättegångsreglerna, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna.

10 I förevarande fall anser sig domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, ha tillgång till alla uppgifter den behöver för att kunna pröva kommissionens talan och att prövningen av talan inte ska ske utifrån någon ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på domstolens avgörande eller utifrån ett argument som inte har avhandlats inför domstolen.

11 Mot denna bakgrund finns det inte anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av talan

Upptagande till prövning

Parternas argument

12 Republiken Tjeckien har hävdat att förevarande talan inte kan tas upp till prövning, eftersom det påstådda åsidosättandet av artikel 34 FEUF avser ”vissa nederländska kontrollstämplar”. Detta uttryck samt orden ”i synnerhet” som återfinns i kommissionens yrkande tyder på att saken skulle avse även andra nederländska kontrollstämplar än de från WaarborgHolland. Under det administrativa förfarandet och i sin ansökan har kommissionen likväl sökt fastställa det påstådda fördragsbrottet endast vad gäller WaarborgHollands kontrollstämplar. Det saknar härvidlag betydelse att tvisten, på ett abstrakt plan, avser vägran att erkänna ädelmetaller beträffande vilka det inte är möjligt att avgöra om de har stämplats i ett tredjeland eller inom unionen. Följaktligen bör domstolen finna att ansökan är oklar och otydlig, och till följd härav fastställa att talan endast kan tas upp till prövning såvitt den avser WaarborgHollands kontrollstämplar.

13 Kommissionen har anfört att talan i dess helhet kan tas upp till prövning. I sin formella underrättelse påtalade kommissionen i allmänna ordalag att enligt artikel 34 FEUF var Republiken Tjeckien skyldig att godkänna varor som, dels, kontrollerats och stämplats i enlighet med lagstiftningen i en av Europeiska ekonomiska samarbetsområdets (EES) medlemsstater, dels saluförts lagligen i någon av medlemsstaterna i EES. I sitt motiverade yttrande fastslog kommissionen även att Republiken Tjeckien inte uppfyllde sina skyldigheter enligt artikel 34 FEUF av den anledningen att medlemsstaten ”inte erkände vissa nederländska kontrollstämplar”. Denna formulering upprepades i yrkandet i ansökan utan att Republiken Tjeckien invände häremot.

Domstolens bedömning

14 Eftersom domstolen får pröva ex officio huruvida de villkor som anges i artikel 258 FEUF för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda (dom av den 14 januari 2010, kommissionen/Republiken Tjeckien, C-343/08, EU:C:2010:14, punkt 25 och där angiven rättspraxis), och talan inte avser en nationell

bestämmelse i lag eller annan författning, utan en praxis som tillämpas av det tjeckiska kontrollorganet, erinrar domstolen inledningsvis om att en medlemsstats administrativa praxis kan utgöra föremål för en talan om fördragsbrott om den är tillräckligt varaktig och allmängiltig (dom av den 29 april 2004, kommissionen/Tyskland, C-387/99, EU:C:2004:235, punkt 42 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 mars 2009, kommissionen/Spanien, C-88/07, EU:C:2009:123, punkt 54).

15 I förevarande mål har Republiken Tjeckien inte invänt mot att den praxis som tillämpas av det tjeckiska kontrollorgan som kommissionen åsyftar, och vars förekomst kommissionen har påvisat genom två meddelanden från kontrollorganets direktör som bifogats ansökan, uppfyller ovannämnda kriterier. Medlemsstaten har inte heller bestritt att den är ansvarig för denna praxis. Den invänder däremot att talan kan tas upp till prövning då den är oklar och otydlig.

16 Det följer av artikel 120 c i domstolens rättegångsregler, och av rättspraxis avseende denna artikel, att ansökan varigenom talan väcks ska innehålla uppgifter om saken, de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Uppgifterna ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att domstolen kan utföra sin prövning. Härav följer att de väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (dom av den 11 juli 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien, C-545/10, EU:C:2013:509, punkt 108 och där angiven rättspraxis, och dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 141).

17 Det följer dessutom av fast rättspraxis att inom ramen för en talan enligt artikel 258 FEUF är det kommissionens formella underrättelse och efterföljande motiverade yttrande till den berörda medlemsstaten som avgränsar saken i målet, vilken således därefter inte får utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör nämligen – även om staten anser att den inte behöver utnyttja den – en i fördraget avsedd väsentlig garanti, och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet för fastställelse av en medlemsstats fördragsbrott. Följaktligen ska det motiverade yttrandet och kommissionens talan vara grundade på samma anmärkningar som den formella underrättelsen, varigenom det administrativa förfarandet inleds (dom av den 29 september 1998, kommissionen/Tyskland, C-191/95, EU:C:1998:441, punkt 55, och dom av den 10 september 2009, kommissionen/Portugal, C-457/07, EU:C:2009:531, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

18 Det motiverade yttrandet och fördragsbrottstalan enligt artikel 258 FEUF måste således innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten, vilket är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bemöta anmärkningarna på ett ändamålsenligt sätt och för att domstolen ska kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (dom av den 14 oktober 2010, kommissionen/Österrike, C-535/07, EU:C:2010:602, punkt 42, och dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

19 Såvitt kommissionen i förevarande fall har haft för avsikt att inkludera andra nederländska stämplar än de som angetts uttryckligen i ansökan, det vill säg WaarborgHollands kontrollstämplar, genom att i yrkandet i ansökan använda uttrycket ”vissa nederländska kontrollstämplar”, uppfyller inte ansökan de krav som följer av rättegångsreglerna och den rättspraxis som det erinrats om i punkt 16 ovan, på grund av att det i ansökan inte preciseras närmare vilka dessa andra stämplar skulle vara och att det förhållandet att ordet ”vissa” används utesluter att det ordet skulle kunna avse samtliga nederländska kontrollstämplar.

20 Det är dessutom så, att även om den formella underrättelsen generellt åsyftade tillämpningen av artikel 34 FEUF och tillhörande rättspraxis på ädelmetaller, är det endast WaarborgHollands kontrollstämplar som uttryckligen angetts i underrättelsen. Även om yrkandet i ansökan, i likhet med

den operativa delen i det motiverade yttrandet, avser ”vissa nederländska kontrollstämplar”, avser skälen till detta yttrande endast WaarborgHollands kontrollstämplar. Följaktligen kan de krav som uppställs i den rättspraxis som erinrats om i punkterna 17 och 18 ovan inte heller anses vara uppfyllda.

21 Vid sådant förhållande ska kommissionens talan avvisas såvitt den avser en påstådd vägran att erkänna andra nederländska kontrollstämplar än WaarborgHollands kontrollstämplar.

Prövning i sak

Parternas argument

22 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Tjeckiens praxis bestående i att på vissa ädelmetaller som importerats från andra medlemsstater anbringa ytterligare en kontrollstämpel, trots att dessa ädelmetaller redan har stämplats i enlighet med nederländsk lagstiftning och saluförts i unionen, utgör en omotiverad begränsning av den fria rörligheten för varor.

23 Republiken Tjeckien kan inte med framgång hävda att för att ädelmetaller som härrör från tredjeländer ska omfattas av principen om ömsesidigt erkännande, måste dessa inte endast ha övergått till fri omsättning inom unionen, utan även därefter ha saluförts i en medlemsstat, vilken dessutom måste vara den i enlighet med vars lagstiftning ädelmetallen har stämplats, det vill säga Nederländerna i förevarande fall. Det framgår nämligen av domstolens rättspraxis att så snart varor härrörande från tredjeland har övergått till fri omsättning inom unionen, ska de behandlas på samma sätt som varor härrörande från unionen. Ädelmetaller som stämplats i ett tredjeland av en filial till ett kontrollorgan med säte i en medlemsstat, i förevarande fall Nederländerna, och som övergått till fri omsättning inom unionen omfattas därmed av den fria rörligheten för varor.

24 Saluföring i enlighet med gällande lagstiftning är en av förutsättningarna för att varor ska kunna övergå till fri omsättning inom unionen, och således ett villkor för att en vara ska ha status som unionsvara, och inte ytterligare ett steg som är nödvändigt för att principen om ömsesidigt erkännande ska vara tillämplig. Den medlemsstat där övergången till fri omsättning har skett kan dessutom vara en annan än den i enlighet med vars lagstiftning ädelmetallen har kontrollstämplats. Detta synsätt bekräftas bland annat av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (EUT L 218, 2008, s. 21), samt av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 339/93 (EUT L 218, 2008, s. 30).

25 Så snart ädelmetallerna har övergått till fri omsättning saknar det således relevans att de inte har kontrollstämplats inom unionen.

26 Kommissionen har dessutom erinrat om att enligt domstolens rättspraxis kan en medlemsstat inte kräva en ny kontrollstämpling av varor som importerats från en annan medlemsstat, i vilken de lagligen saluförts och försetts med kontrollstämpel i enlighet med den statens lagstiftning, om de uppgifter som framgår av den sistnämnda stämpeln är likvärdiga med dem som föreskrivs i den importerande medlemsstaten och begripliga för konsumenterna i den staten. I förevarande fall gäller att WaarborgHollands kontrollstämplar, trots att de anbringats i ett tredjeland, är förenliga med nederländsk lagstiftning, och att de uppgifter som framgår av stämplarna är likvärdiga med dem som föreskrivs i Republiken Tjeckien och begripliga för konsumenterna i den medlemsstaten.

27 Republiken Tjeckien har inte heller visat att den aktuella begränsningen av den fria rörligheten är en lämplig åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet att skydda konsumenter och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Härvidlag har kommissionen påpekat att WaarborgHolland är ett kontrollorgan som omfattas av nederländsk lagstiftning och nederländska myndigheters tillsyn, att det är ackrediterat av ett nederländskt ackrediteringsorgan i den mening som avses i förordning nr 765/2008, och att dessa myndigheter säkerställer kontrollen av kontrollorganens filialer såväl i medlemsstaterna som i tredjeländer.

28 Republiken Tjeckien har anfört att såvitt talan kan tas upp till prövning kan den inte vinna bifall. I första hand har Republiken Tjeckien, efter att ha förtydligat att det endast är WaarborgHollands kontrollstämplar som avses i dess yttrande, gjort gällande att ädelmetaller som stämplats i tredjeländer inte omfattas av den fria rörlighet för varor som säkerställs genom artikel 34 FEUF, även om de har kontrollstämplats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat.

29 För att principen om ömsesidigt erkännande ska vara tillämplig krävs att två steg följer på varandra, nämligen att en vara först övergår till fri omsättning inom unionen i den mening som avses i artikel 29 FEUF – vilket innebär att importformaliteter har uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter med motsvarande verkan har tagits ut i den berörda medlemsstaten – och därefter att varan saluförs på marknaden i denna medlemsstat i enlighet med dess icke-tariffära lagstiftning. I förevarande fall respekteras inte denna ordningsföljd då de aktuella ädelmetallerna visserligen har stämplats i enlighet med nederländsk lagstiftning, men i tredjeländer, och utan att de har saluförts i Nederländerna.

30 Republiken Tjeckien har i andra hand anfört att begränsningen av den fria rörligheten för ädelmetaller som stämplats i Nederländerna motiveras av behovet av att skydda konsumenter och att den står i proportion till detta syfte. Medlemsstaten har i detta avseende gjort gällande att det är omöjligt att skilja dessa ädelmetaller från de metaller som stämplats med samma kontrollstämplar i ett tredjeland. Anbringandet av ytterligare en tjeckisk kontrollstämpel utgör således det enda sättet för Republiken Tjeckien att kontrollera införandet till unionens marknad av varor som stämplats i tredjeländer. De nederländska myndigheternas möjlighet att kontrollera stämplingen i tredjeländer är otillräcklig och samma sak gäller för kontrollen av varuprover och kontrollstämplar som utförts i dessa tredjeländer. Republiken Tjeckien har även påpekat att beträffande kontrollstämpling av ädelmetallarbeten, finns det inget system inom unionen för erkännande av de myndigheter som utvärderar huruvida tredjeländer uppfyller unionens krav på området.

31 Republiken Frankrike, som intervenerat till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden, har i första hand anfört att för att principen om ömsesidigt erkännande ska vara tillämplig på kontrollstämplade ädelmetaller, krävs att ytterligare ett villkor – som inte gäller för andra typer av varor – är uppfyllt, nämligen att stämplingen har skett i den exporterande medlemsstaten av ett oberoende organ med säte i samma medlemsstat. Detta villkor motiveras av kontrollstämplingens särskilda natur, som följer av statens befogenhet att garantera ädelmetallers finhalt. Ett ädelmetallarbete som kontrollstämplats i en annan medlemsstat än den exporterande medlemsstaten eller i ett tredjeland, såsom här är fallet med WaarborgHollands kontrollstämplar, omfattas följaktligen inte av principen om ömsesidigt erkännande. Enbart den omständigheten att ett sådant metallarbete övergått till fri omsättning inom en medlemsstat är inte tillräcklig i detta hänseende. Därmed kan det påstådda åsidosättandet av artikel 34 FEUF inte fastställas.

32 Republiken Frankrike har i andra hand hävdat att om principen om ömsesidigt erkännande antas vara tillämplig, är den begränsning av den fria rörligheten för varor som består i de tjeckiska myndigheternas vägran att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar likväl förenlig med artikel 34 FEUF, då den motiveras av behovet att skydda konsumenter och främja gott handelsskick, samt att begränsningen är står i proportion till detta syfte.

33 Som svar härpå har kommissionen gjort gällande att det inte följer av domstolens rättspraxis att kontrollstämplingsverksamheten fysiskt måste äga rum i den medlemsstat i enlighet med vars lagstiftning kontrollstämpeln anbringas för att principen om ömsesidigt erkännande ska vara tillämplig. Enligt förordning nr 765/2008 är medlemsstaterna dessutom skyldiga att erkänna likvärdigheten hos de tjänster som tillhandahålls av ett kontrollorgan som ackrediterats med stöd av denna förordning, även om det ackrediterade kontrollorganets filial som har anbringat kontrollstämpeln varken befinner sig inom den berörda medlemsstaten eller inom unionen. I detta avseende har kommissionen understrukit att de nederländska kontrollorganens eller ackrediteringsorganens oavhängighet inte har ifrågasatts, och att de garantier för oberoende som lämnats av det kontrollorgan som godkänts av den exporterande medlemsstaten inte nödvändigtvis måste motsvara dem som krävs av den importerande medlemsstaten.

Domstolens bedömning

34 Enligt domstolens fasta rättspraxis ska alla handelsregler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen anses utgöra åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner i den mening som avses i artikel 34 FEUF (dom av den 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974;82, punkt 5, och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkt 16).

35 Sådana hinder för den fria rörligheten för varor som, i avsaknad av harmonisering av de nationella lagstiftningarna, uppstår till följd av att en medlemsstat, på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och saluförs, tillämpar bestämmelser om de villkor som sådana varor måste uppfylla utgör således, även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor, åtgärder med motsvarande verkan vilka är förbjudna enligt artikel 34 FEUF. Detta gäller under förutsättning att denna tillämpning inte är motiverad av ett mål av allmänintresse som ska ges företräde framför kravet på fri rörlighet för varor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 1979, Rwew-Zentral, ”Cassis de Dijon”, 120/78, EU:C:1979:42, punkt 8, och dom av den 15 september 1994, Houtwipper, C-293/93, EU:C:1994:330, punkt 11 och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkt17).

36 Domstolen erinrar även om att enligt artikel 28.2 FEUF är det förbud mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna som föreskrivs i artiklarna 34–37 FEUF tillämpligt på varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredjeländer och som är i fri omsättning i medlemsstaterna. Enligt artikel 29 FEUF ska varor som kommer från ett tredjeland anses vara i fri omsättning i en medlemsstat, om importformaliteterna har uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter med motsvarande verkan har tagits ut i denna medlemsstat och hel eller partiell restitution av sådana tullar och avgifter inte har lämnats.

37 Härav har domstolen dragit slutsatsen att – beträffande den fria rörligheten för varor inom unionen – varor som är i fri omsättning slutgiltigt och fullständigt är likställda med varor med ursprung i medlemsstaterna, och därmed är bestämmelserna i artikel 34 utan åtskillnad tillämpliga på varor med ursprung i unionen och på sådana varor som, oavsett varifrån de ursprungligen kommer, har övergått till fri omsättning i någon av medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1976, Donckerwolke och Schou, 41/76, EU:C:1976:182, punkterna 17–18, dom av den 18 november 2003, Budějovický Budvar, C-216/01, EU:C:2003:618, punkt 95, och dom av den 16 juli 2015, UNIC och Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, punkt 41).

38 Likväl följer det också av domstolens rättspraxis att utsläppande av varor på marknaden är en fas som infaller efter import. På samma sätt som en vara som lagligen tillverkats inom unionen inte får saluföras enbart av detta skäl, medför inte den omständigheten att en vara lagligen har importerats att den automatiskt får släppas ut på marknaden. En vara som kommer från tredjeland och som är i fri omsättning är således likställd med varor med ursprung i någon av medlemsstaterna såvitt avser

avskaffandet av tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna. I den mån det inte finns någon unionsrättslig lagstiftning som harmoniserar villkoren för saluföring av varorna i fråga, får emellertid den medlemsstat där varorna övergår till fri omsättning motsätta sig att de släpps ut på marknaden om de inte uppfyller de villkor som – med iakttagande av unionsrätten – föreskrivs för detta i nationell rätt (dom av den 30 maj 2002, Expo Casa Manta, C-296/00, EU:C:2002:361, punkterna 31–32, och dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 95).

39 I likhet med vad generaladvokaten påpekat i punkterna 57–58 i sitt förslag till avgörande, och i motsats till vad kommissionen har hävdat, följer det av ovanstående att principen om ömsesidigt erkännande – såsom den fastställts i den rättspraxis som anges i punkt 35 ovan – inte är tillämplig på handel, inom unionen, med varor från tredjeländer som är i fri omsättning när varorna, innan de exporteras till en annan medlemsstat än den där de är i fri omsättning, inte lagligen har saluförts i en medlemsstat.

40 I förevarande fall är det utrett att kommissionens talan inte åsyftar de tjeckiska myndigheternas vägran att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar, eller den ytterligare kontrollstämpel som därmed kan komma att krävas vid direktimport till Republiken Tjeckien av ädelmetaller som försetts med WaarborgHollands kontrollstämplar utanför unionens territorium. Talan avser inte heller de kontrollstämplar som omfattas av konventionen för kontroll och märkning av arbeten av ädel metall, undertecknad i Wien den 15 november 1972 och ändrad den 18 maj 1988, eller sådana kontrollstämplar som omfattas av de bilaterala avtal om ömsesidigt erkännande av kontrollstämplar på arbeten av ädelmetall som vissa medlemsstater har slutit med tredjeländer och som generaladvokaten omnämnt i punkt 30 i sitt förslag till avgörande.

41 Genom sin talan har kommissionen däremot hävdat att det strider mot artikel 34 FEUF att tillämpa den tjeckiska praxis som består i att vägra att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar, vilka garanterar finhalten, och följaktligen att kräva en ytterligare stämpling av de aktuella ädelmetallerna vid import till Republiken Tjeckien av ädelmetaller som bär WaarborgHollands stämplar och som antingen både har stämplats och saluförts lagligen i Nederländerna, eller i förekommande fall i en annan medlemsstat, eller som har stämplats i ett tredjeland i enlighet med nederländsk lagstiftning och är i fri omsättning i en annan medlemsstat än Republiken Tjeckien, vare sig det är Konungariket Nederländerna eller någon annan medlemsstat.

42 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att en nationell lagstiftning som föreskriver att ädelmetallarbeten som importerats från andra medlemsstater, där de lagligen saluförts och kontrollstämplats i enlighet med lagstiftningen i dessa stater, ska kontrollstämplas på nytt i den importerande medlemsstaten, innebär att importen försvåras och fördyras och utgör således en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2001, kommissionen/Irland, C-30/99, EU:C:2001:346, punkt 27, och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkterna 18 och 20).

43 Så är även fallet med den praxis som nu är aktuell. Denna praxis medför nämligen att ädelmetallarbeten som är försedda med kontrollstämplar från det nederländska kontrollorganet WaarborgHolland inte kan saluföras i Republiken Tjeckien förrän de har kontrollerats och försetts med ytterligare en kontrollstämpel i den medlemsstaten, vilket gäller oavsett om arbetena både har stämplats och saluförts lagligen i Nederländerna, eller i förekommande fall i en annan medlemsstat, eller om de har stämplats i ett tredjeland i enlighet med nederländsk lagstiftning och övergått till fri omsättning i en medlemsstat och oavsett om de har saluförts lagligen i en medlemsstat eller ej. Detta innebär att importen till Republiken Tjeckien från andra medlemsstater av dessa varor försvåras och fördyras.

44 En sådan praxis strider följaktligen mot artikel 34 FEUF, såvitt den inte kan motiveras av objektiva skäl.

45 Det följer i detta avseende av domstolens fasta rättspraxis att en nationell lagstiftning som utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF kan motiveras av något av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 36 FEUF eller av tvingande krav (dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 59 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 september 2012, kommissionen/Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, punkt 53).

46 I förevarande fall har Republiken Tjeckien åberopat ett tvingande krav avseende behovet av att skydda konsumenter.

47 Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att skyldigheten för en importör att låta anbringa en kontrollstämpel på ädelmetallarbeten med uppgift om finhalten i princip är ägnad att säkerställa ett verksamt konsumentskydd och främja gott handelsskick (dom av den 21 juni 2001, kommissionen/Irland, C-30/99, EU:C:2001:346, punkt 29, och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkt 21).

48 I detta sammanhang har domstolen emellertid även slagit fast att en medlemsstat inte kan kräva en ny kontrollstämpling av varor som importerats från en annan medlemsstat, i vilken de lagligen saluförts och kontrollstämplats i enlighet med den statens lagstiftning, om de uppgifter som framgår av originalstämpeln, hur de än ser ut, är likvärdiga med dem som föreskrivs i den importerande medlemsstaten och är begripliga för konsumenterna i den staten (dom av den 21 juni 2001, kommissionen/Irland, C-30/99, EU:C:2001:346, punkt 30, och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkt 22).

49 I förevarande fall är det emellertid inte fråga om huruvida de uppgifter som framgår av WarborgHollands kontrollstämplar och de som gäller för Republiken Tjeckiens egna kontrollstämplar är likvärdiga, och inte heller huruvida dessa uppgifter är begripliga för tjeckiska konsumenter, vilket är omständigheter som Republiken Tjeckien inte har bestritt. Frågan är i stället vilken garantinivå en kontrollstämpling ger, om den utförts i ett tredjeland av filialer till ett nederländskt kontrollorgan, WaarborgHolland i detta fall, som enligt nederländsk lagstiftning tillåts bedriva åtminstone en del av sin kontrollstämplingsverksamhet utanför unionens territorium.

50 Republiken Tjeckien har, med stöd av Republiken Frankrike, nämligen gjort gällande att en kontrollstämpel som anbringats utanför unionen – även om stämplingen har utförts av filialer till ett oberoende kontrollorgan, som i enlighet med den medlemsstats lagstiftning som det omfattas av tillåts bedriva en del av sin verksamhet i tredjeländer – inte ger tillräckliga garantier för att kunna anses vara likvärdig med en kontrollstämpel som anbringats av en medlemsstats oberoende organ inom den medlemsstatens territorium. Med beaktande av de hinder som finns beträffande godtagbar tillsyn av den verksamhet organet i fråga bedriver i tredjeländer, som ska utövas av den medlemsstat organet tillhör, kan tillförlitligheten hos sådan kontrollstämpling som utförts utanför unionen enligt Republiken Tjeckien och Republiken Frankrike inte garanteras.

51 Härvidlag ska det erinras om att beträffande kravet att kontrollstämplingen utförs av en juridisk person som uppfyller vissa krav på kompetens och oberoende, har domstolen förvisso redan slagit fast att en medlemsstat inte kan förhindra saluföring inom sitt territorium av ädelmetallarbeten som kontrollstämplats av ett oberoende organ i en exporterande medlemsstat med hänvisning till att kontrollstämpelns garantifunktion endast kan säkerställas av ett behörigt organ i den importerande medlemsstaten. Förekomsten av dubbla kontroller, i den exporterande medlemsstaten och den importerande medlemsstaten, kan nämligen inte motiveras om resultaten av den kontroll som utförs i ursprungsmedlemsstaten uppfyller den importerande medlemsstatens krav. I detta hänseende har domstolen också slagit fast att kontrollstämplingens garantifunktion är uppfylld när stämplingen utförts av ett oberoende organ i den exporterande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 1994, Houtwipper, C-293/93, EU:C:1994:330, punkterna 17–19).

52 Domstolen har emellertid tagit hänsyn till den risk för bedrägerier som finns på marknaden för ädelmetallarbeten – eftersom även små förändringar i ädelmetallhalten kan ha en mycket stor inverkan på tillverkarnas vinstmarginaler – och därvid funnit att i avsaknad av unionslagstiftning på området ligger valet av lämpliga åtgärder för att hantera denna risk hos medlemsstaterna, som förfogar över ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 1994, Houtwipper, C-293/93, EU:C:1994:330, punkterna 21 och 22).

53 I detta sammanhang har domstolen ansett att om det föll inom varje medlemsstats utrymme för skönsmässig bedömning att välja mellan att låta ett oberoende organ göra förhandskontroller eller ett system som gör det möjligt för tillverkarna i den exporterande medlemsstaten att själva kontrollstämpla varorna i fråga, skulle en medlemsstat vars lagstiftning kräver att kontrollstämplingen utförs av ett oberoende organ inte kunna hindra saluföring i nämnda stat av ädelmetallarbeten som importerats från andra medlemsstater när dessa arbeten faktiskt har kontrollstämplats av ett oberoende organ i den exporterande medlemsstaten. Domstolen har även understrukit att de garantier för oberoende som lämnas av den exporterande medlemsstaten inte nödvändigtvis måste överensstämma med dem som föreskrivs i den importerande medlemsstatens nationella lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 1994, Houtwipper, C-293/93, EU:C:1994:330, punkterna 20, 22, 23 och 27, och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkterna 36–37).

54 Domstolen har emellertid ännu inte tagit ställning till kontrollstämplar som anbringas i tredjeländer. Med hänsyn till den risk för bedrägerier som finns på marknaden för ädelmetallarbeten, och det vidsträckta område för skönsmässig bedömning som domstolen redan har tillerkänt medlemsstaterna beträffande valet av lämpliga åtgärder för att hantera denna risk, kan följande bedömning göras. I avsaknad av unionslagstiftning på området har en medlemsstat rätt att inom ramen för den bedrägeribekämpning som bedrivs för att skydda sina konsumenter förbjuda att medlemsstatens kontrollorgan, eller andra enheter som getts befogenhet att förse ädelmetaller med medlemsstatens kontrollstämplar, anbringar dessa stämplar i tredjeländer.

55 Det följer av ovanstående att enligt det rådande rättsläget i unionsrätten och utöver de fall som eventuellt regleras av ett internationellt avtal, vilka enligt vad som erinrats om i punkt 40 ovan inte omfattas av förevarande talan, har en medlemsstat i princip – med stöd av den rättspraxis som anges i punkt 52 ovan – rätt att anse att kontrollstämplar som anbringats i tredjeländer inte ger ett konsumentskydd som är likvärdigt med det som ges av kontrollstämplar som anbringats av oberoende organ inom medlemsstaternas territorium.

56 Härvidlag kan kommissionen inte med framgång åberopa förordning nr 765/2008 och hävda att eftersom WaarborgHolland är ett organ för bedömning av överensstämmelse som ackrediterats av det nederländska ackrediteringsorganet enligt denna förordning, är Republiken Tjeckien i vart fall skyldig att inom sitt territorium tillåta ädelmetaller som kontrollstämplats av detta organ när de importeras från en annan medlemsstat, utan att ha rätt att genomföra en kontroll eller, i förekommande fall, anbringa ytterligare en kontrollstämpel.

57 Domstolen finner nämligen att även om det i artikel 7.1 i förordning nr 765/2008 föreskrivs att ett organ för bedömning av överensstämmelse som vill ansöka om ackreditering ska vända sig till det nationella ackrediteringsorganet i den medlemsstat där det har sitt säte, anges dock inte något om inom vilket territorium organ för bedömning av överensstämmelse kan eller måste bedriva sin verksamhet eller om i vilken mån den ackreditering dessa organ ges av det nationella ackrediteringsorganet i enlighet med nämnda förordning kan eller inte kan – alternativt ska eller inte ska – omfatta även den verksamhet organen för bedömning av överensstämmelse bedriver genom filialer i tredjeländer. För övrigt kan det konstateras att ändamålet med talan i förevarande mål inte är att få fastställt huruvida den av kommissionen påtalade tjeckiska praxis är förenlig med förordning nr 765/2008.

58 Det ska emellertid påpekas att det inte kan anses motiverat att utöva den rätt som medlemsstaterna tillerkänns i punkt 55 ovan om – i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 51 ovan – resultaten av den kontroll som utförs i den medlemsstat som exporterat ädelmetallerna i fråga motsvarar den importerande medlemsstatens krav.

59 Så är uppenbarligen fallet, i förevarande mål, med de ädelmetaller som kontrollstämplats av WaarborgHolland i Nederländerna och lagligen saluförts i den medlemsstaten, eller i förekommande fall i en annan medlemsstat, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis, som anges i punkt 53 ovan.

60 Så är även fallet med de ädelmetaller som kontrollstämplats av WaarborgHolland i ett tredjeland, som övergått till fri omsättning inom unionen, och som – innan de exporterats till Republiken Tjeckien – lagligen saluförts i en medlemsstat som, i likhet med Republiken Tjeckien, har valt att inte låta sina kontrollorgan, eller andra enheter som getts befogenhet att anbringa medlemsstatens kontrollstämplar på ädelmetaller, anbringa dessa stämplar i tredjeländer. I det fallet måste nämligen den kontroll som den medlemsstaten utför vid saluföringen av de aktuella ädelmetallerna inom sitt territorium anses motsvara Republiken Tjeckiens krav, eftersom dessa två medlemsstater i detta scenario eftersträvar en likvärdig nivå av konsumentskydd.

61 Domstolen finner således att i de fall som anges i punkterna 59–60 ovan kan Republiken Tjeckiens vägran att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar inte motiveras, och därmed har det påstådda fördragsbrottet fastställts.

62 Det följer däremot av ovanstående överväganden att när fråga är om ädelmetaller som försetts med en kontrollstämpel från WaarborgHolland i ett tredjeland, som övergått till fri omsättning inom unionen och som exporterats till Republiken Tjeckien utan att först ha saluförts lagligen i en medlemsstat, samt när fråga är om sådana varor som sedan de övergått till fri omsättning lagligen har saluförts i en medlemsstat som inte kräver att ett oberoende organ kontrollstämplar ädelmetaller, eller i en medlemsstat som kräver sådan kontrollstämpling men tillåter att den utförs i tredjeländer, kan den kontroll som utförts i den medlemsstat som ädelmetallerna i fråga har exporterats ifrån inte anses motsvara Republiken Tjeckiens krav.

63 Domstolen anser dock att även om den praxis som Republiken Tjeckien tillämpar således delvis kan motiveras, bland annat på grund av att de aktuella ädelmetallerna eventuellt inte uppfyller en medlemsstats lagstadgade saluföringsvillkor, krävs det även, för att denna rättfärdigandegrund ska tillåtas, att denna praxis är ägnad att säkerställa att det eftersträvade syftet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 59 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 januari 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkt 29).

64 Det är utrett att den praxis som Republiken Tjeckien tillämpar avser ädelmetaller som försetts med WaarborgHollands kontrollstämplar i allmänhet, och inte enbart ädelmetaller som försetts med WaarborgHollands kontrollstämplar i tredjeländer. Det görs inte heller någon åtskillnad beroende på under vilka villkor dessa ädelmetaller har exporterats till Republiken Tjeckien, det vill säga beroende på om de exempelvis har exporterats till Republiken Tjeckien sedan de enbart övergått till fri omsättning i en annan medlemsstat, eller efter det att de även har saluförts lagligen i en annan medlemsstat.

65 I detta avseende har Republiken Tjeckien hävdat att det är omöjligt att skilja mellan WaarborgHollands kontrollstämplar som anbringats i tredjeländer och de som anbringats inom unionen, då dessa kontrollstämplar är identiska oavsett var de har anbringats. En sådan omständighet gör det emellertid inte möjligt att anse att denna praxis, i den mån den kan motiveras, står i proportion till det eftersträvade syftet.

66 Genom att exempelvis kräva att en importör i Republiken Tjeckien uppvisar skriftlig bevisning som intygar var den aktuella stämpeln har anbringats samt, i förekommande fall, var de aktuella ädelmetallerna har övergått till fri omsättning och lagligen saluförts i unionen, vore det nämligen möjligt att begränsa Republiken Tjeckiens vägran att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar till att enbart avse omständigheter där det faktiskt är motiverat av konsumentskyddsskäl att de tjeckiska myndigheterna utför en ytterligare kontroll av dessa ädelmetaller. Detta skulle utgöra en mindre ingripande åtgärd i den fria rörligheten för varor än den generella vägran att erkänna dessa kontrollstämplar och den ytterligare kontrollstämpling som krävs för samtliga ädelmetaller som är försedda med WaarborgHollands kontrollstämplar.

67 I motsats till vad Republiken Tjeckien har hävdat kan inte den omständigheten att slutkonsumenten i ett sådant fall inte själv kan kontrollera huruvida en kontrollstämpel från WaarborgHolland som finns på en ädelmetall har anbringats i ett tredjeland eller inom unionen, och därmed skulle kunna vilseledas beträffande metallens kvalitet, anses visa att nämnda praxis är proportionerlig, såvida det inte ska anses att en sådan konsument inte kan förlita sig på att de behöriga myndigheterna i konsumtionsmedlemsstaten utför tillförlitliga kvalitetskontroller av de produkter som den staten tillåter saluföring av, vilket inte kan godtas.

68 Domstolen konstaterar således att den nu aktuella tjeckiska praxis – såvitt den kan motiveras av konsumentskyddsskäl – på grund av dess allmänna och systematiska karaktär inte kan anses stå i proportion till de syften den söker uppnå.

69 Mot bakgrund av ovanstående överväganden finner domstolen dels att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 34 FEUF genom att vägra att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar, dels att talan ska avvisas i övrigt.

Rättegångskostnader

70 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 första meningen i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionens talan delvis ska avvisas, ska kommissionen och Republiken Tjeckien bära sina rättegångskostnader.

71 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 34 FEUF genom att vägra att erkänna WaarborgHollands kontrollstämplar.

2) Talan avvisas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen, Republiken Italien och Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter