Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

18. oktober 2012*

»Frie varebevægelser — kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning — indvendige belægninger af skorstene og skorstensrør — manglende CE-overensstemmelsesmærkning — markedsføring udelukket«

I sag C-385/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 27. april 2010, indgået til Domstolen den 30. juli 2010, i sagen:

Elenca Srl

mod

Ministero dell'Interno,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af M. Ilešič, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne E. Levits (refererende dommer) og J.-J. Kasel,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. september 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Elenca Srl ved avvocati E. Pasquinelli og G. Saltini

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato C. Colelli

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og T. Müller, som befuldmægtigede

— den ungarske regering ved K. Szíjjártó, Z. Tóth og G. Koós, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved C. Zadra og G. Zavvos, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (EFT 1989 L 40, s. 12), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 (EUT L 284, s. 1, herefter »direktiv 89/106«), og fortolkningen af EUF-traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Elenca Srl (herefter »Elenca«), som sælger oppustelige rør til skorstene og røghætter, og Ministero dell'Interno vedrørende en national lovgivning om markedsføring af disse rør i Italien.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/106 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1 omhandlede varer, der er bestemt til brug i bygværker, kun kan markedsføres, hvis de er egnede til den anvendelse, de er bestemt til, dvs. at de har sådanne egenskaber, at de bygværker, hvori de skal indgå, monteres, anvendes eller installeres, såfremt disse bygværker er korrekt udformet og opført, kan opfylde de væsentlige krav, der omhandles i artikel 3, hvis og når sådanne bygværker er omfattet af forskrifter, der indeholder sådanne krav.«

4 Direktivets artikel 4, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne går ud fra, at byggevarer er egnet til deres formål, hvis de er af en sådan beskaffenhed, at bygværker, som de indgår i, og som er konstrueret og opført korrekt, opfylder de i artikel 3 nævnte væsentlige krav, og når disse varer er forsynet med »CE-mærkning«, som viser, at de opfylder alle bestemmelser i dette direktiv, herunder også de i kapitel V omhandlede procedurer for overensstemmelsesvurdering og proceduren i kapitel III. »CE-mærkningen« attesterer:

a) at de er i overensstemmelse med de relevante nationale standarder, hvortil de harmoniserede standarder er blevet omsat, og hvorom der er offentliggjort meddelelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Medlemsstaterne offentliggør referencerne for disse nationale standarder

b) at de er i overensstemmelse med en europæisk teknisk godkendelse, som er udstedt efter fremgangsmåden i kapitel III, eller

c) at de er i overensstemmelse med de i stk. 3 omhandlede nationale tekniske specifikationer, hvis der ikke findes harmoniserede specifikationer; der udfærdiges en liste over disse nationale specifikationer efter fremgangsmåden i artikel 5, stk. 2.«

5 Direktivets artikel 6 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan ikke modsætte sig, at varer, som opfylder dette direktivs bestemmelser, omsættes, markedsføres eller tages i brug på deres område.

Medlemsstaterne sørger for, at brug af sådanne varer til det formål, de er bestemt til, ikke hindres af regler eller betingelser, som pålægges af offentlige organer eller af private organer, der optræder som offentligt foretagende eller offentligt organ på grund af en monopolstilling.

2. Medlemsstaterne kan dog tillade, at varer, der ikke er omfattet af artikel 4, stk. 2, markedsføres på deres område, hvis de opfylder nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med traktaten, indtil de i kapitel II og III omhandlede europæiske tekniske specifikationer fastsætter andet. Kommissionen og det udvalg, der er omhandlet i artikel 19, vil regelmæssigt følge udviklingen inden for de europæiske tekniske specifikationer og tage dem op til revision.

[…]«

Den italienske lovgivning

6 Lovdekret nr. 152/2006 af 4. april 2006 indeholder artikel 285 med overskriften »Tekniske egenskaber«, hvis stk. 1 bestemmer følgende:

»Varmeanlæg med en nominel termisk effekt, som overstiger grænseværdien, skal overholde de tekniske egenskaber, der er fastsat i del II i bilag IX til dette dekrets del V i forhold til den anvendte brændselstype.«

7 Dekretets bilag IX med overskriften »Private varmeanlæg« bestemmer følgende i del II, der har overskriften »Tekniske krav og krav til opførelse«:

»2. Skorstenes egenskaber:

[…]

2.7. Anlæg […] skal udstyres med skorstene, som er udført i produkter, der bærer »CE«-mærkning. Skorstene skal navnlig:

— være fremstillet af ikke-brændbare materialer.

[…]«

8 Cirkulære nr. 4853/2009 fra Ministero dell'Interno – afdeling for brandvæsen, offentlige redningstjenester og civilforsvar – centraldirektorat for forebyggelse og teknisk sikkerhed (herefter »det anfægtede cirkulære«) har følgende ordlyd:

»[…] Systemer for indvendig beklædning af røghætter, der er fremstillet af plastic […], er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/106/EØF. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke særlige harmoniseringsbestemmelser. Den eneste bestemmelse, som er udviklet af CEN, og som finder anvendelse på røghætter, der er fremstillet af plastik […], er EN 1447:2005, som i realiteten udelukker beklædninger, der har til formål at ændre overfladens egenskaber, og som er i kontakt med forbrændingsprodukter. CE-mærkning af sådanne systemer er således kun mulig, såfremt der kan henvises til en europæisk teknisk godkendelse, der er udstedt af et organ, som er medlem af EOTA.

— Anvendelse af de omhandlede produkter tillades ikke i private varmeanlæg med en nominel effekt på over 35 kW.

— For varmeanlæg med en nominel effekt på under 35 kW […] er myndigheden bag dette cirkulære i alle tilfælde af den opfattelse, at den eventuelle anvendelse af disse produkter skal begrænses til udelukkende at omfatte produkter, som bærer CE-mærkningen på grundlag af en europæisk teknisk godkendelse, og som anvendes i overensstemmelse med den af producenten foreskrevne brug.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Elenca importerer oppustelige termohærdede rør til skorstene og røghætter, der er fremstillet i Ungarn, og sælger dem på det italienske marked. Disse rør gør det muligt at istandsætte gamle skorstene og røghætter, uden at det er nødvendigt at foretage murerarbejde. Denne teknologi er blevet introduceret på flere europæiske markeder, bl.a. det italienske, til erstatning for de tidligere anvendte traditionelle systemer, som var baseret på installation af udvendige røghætter, der hovedsageligt er fremstillet af rustfrit stål eller keramik, eller af stive rør indvendigt i bygninger.

10 Ifølge Elenca tilsidesætter det anfægtede cirkulære, som har hjemmel i lovdekret nr. 152/2006, bl.a. artikel 34 TEUF – 37 TEUF, idet den omstændighed, at muligheden for at markedsføre et produkt, der hidrører fra en anden medlemsstat i Den Europæiske Union (i det foreliggende tilfælde Ungarn), er undergivet et teknisk krav – nemlig anbringelsen af CE-mærkning – som det ikke er muligt at opfylde, eftersom der på nuværende tidspunkt ikke findes nogen tilsvarende harmoniseret standard, i praksis forhindrer muligheden for indførsel og salg.

11 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio) fastslog, at Elencas påstand om annullation af det anfægtede cirkulære ikke kunne antages til realitetsbehandling, idet cirkulæret ikke har karakter af forvaltningsakt og ikke kan gøres til genstand for et søgsmål.

12 Elenca har appelleret denne dom til Consiglio di Stato. Den forelæggende ret har antaget Elencas søgsmål til realitetsbehandling, idet den finder, at det anfægtede cirkulære påvirker selskabets retsstilling. Den forelæggende ret deler desuden selskabets tvivl vedrørende lovligheden af den nationale lovgivning i forhold til EU-retten.

13 På denne baggrund har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det i første instans anfægtede cirkulære og de nationale bestemmelser, hvortil der henvises deri, forenelige med fællesskabsretten og med de bestemmelser, som der specifikt er henvist til ovenfor? Indebærer cirkulæret og de nationale bestemmelser navnlig en tilsidesættelse af de principper og regler, der er fastsat i direktiv 89/106[…] om byggevarer, som på ingen måde gør CE-mærkning obligatorisk, men som derimod bestemmer (i artikel 6, stk. 1 og 2), at medlemsstaterne »[…] ikke [kan] modsætte sig, at varer, som opfylder dette direktivs bestemmelser, omsættes, markedsføres eller tages i brug på deres område«, sørger for, at »brug af sådanne varer til det formål, de er bestemt til, ikke hindres af regler eller betingelser, som pålægges af offentlige organer eller af private organer, der optræder som offentligt foretagende eller offentligt organ på grund af en monopolstilling«, og skal tillade, at varer, der ikke er omfattet af artikel 4, stk. 2, [i direktiv 89/106], markedsføres på deres område, hvis de opfylder nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med [EUF-]traktaten, indtil de i kapitel II og III omhandlede europæiske tekniske specifikationer fastsætter andet?

2) Udgør det anfægtede cirkulære og de nationale bestemmelser, hvortil der henvises heri, en tilsidesættelse navnlig af [artikel 34-37 TEUF], som forbyder indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, for så vidt som den omstændighed, at markedsføringen af et produkt, der hidrører fra en anden medlemsstat i [Unionen] – som tilfældet er i den foreliggende sag – underlægges et teknisk krav, nemlig anbringelsen af CE-mærket, som kun er mulig og tilladt, hvis der findes en tilsvarende harmoniseret bestemmelse, reelt forhindrer indførsel og distribution af det omhandlede produkt i Italien i strid med de principper, der er fastsat i de nævnte bestemmelser i traktaten og i fællesskabsretten, som sikrer frihed og konkurrence, og som opstiller krav om anvendelse af principper, som er egnede til at sikre, at der ikke sker forskelsbehandling, samt sikre gennemsigtighed og proportionalitet og respekt for de enkelte virksomheders rettigheder?

3) Har den nationale lovgiver og de administrative myndigheder i lyset af de bestemmelser, der følger af fællesskabsretten, og som har til formål at sikre en effektiv konkurrence også i den i denne tvist omhandlede sektor, ikke pligt til at undlade at vedtage de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som er indeholdt i [det anfægtede cirkulære] og i lovdekret nr. 152/2006 som nævnt ovenfor?

4) Endelig, er beskyttelsen af pluralisme og konkurrence i den omhandlede sektor, som er garanteret i EU-retten, sikret ved nationale bestemmelser – såsom lovdekret nr. 152/2006 (navnlig artikel 285 og bilag IX, afsnit II, punkt 2.7 og 3.4), som indfører og pålægger de ovennævnte restriktioner?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

14 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 89/106 skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser, som uden videre undergiver markedsføring af byggevarer som de i hovedsagen omhandlede, der hidrører fra en anden medlemsstat, et krav om anbringelse af CE-mærkning.

15 I denne forbindelse bemærkes, at direktiv 89/106 har som hovedformål at fjerne hindringerne for samhandelen ved at skabe vilkår, der gør det muligt for byggevarer frit at kunne markedsføres inden for Unionen. Til dette formål opstiller direktivet de væsentlige krav for byggevarer, som gennemføres ved de harmoniserede standarder, ved de nationale gennemførelsesbestemmelser, ved europæiske tekniske godkendelser og ved de nationale tekniske specifikationer, der er anerkendt på EU-plan (jf. i denne retning dom af 13.3.2008, sag C-227/06, Kommissionen mod Belgien, præmis 31).

16 Det er ubestridt, at de omtvistede oppustelige rør til skorstene og røghætter er »byggevarer« i direktiv 89/106's forstand.

17 Det blev desuden under retsmødet påvist, at nævnte byggevarer hverken har været genstand for en harmoniseret standard, en europæisk teknisk godkendelse eller en national teknisk specifikation, der er anerkendt på EU-plan, i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 89/106.

18 Hvad angår byggevarer, der ikke er omfattet af artikel 4, stk. 2, i direktiv 89/106, bestemmer direktivets artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne kan tillade, at de markedsføres på deres område, hvis varerne opfylder nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med traktaten, indtil europæiske tekniske specifikationer fastsætter andet (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 33, og dom af 1.3.2012, sag C-484/10, Ascafor og Asidac, præmis 40).

19 Heraf følger, at en medlemsstat ikke uden videre kan kræve anbringelse af CE-mærkning på en byggevare, der ikke er omfattet af artikel 4, stk. 2, i direktiv 89/106, og som hidrører fra en anden medlemsstat, med henblik på denne vares markedsføring på medlemsstatens område. Medlemsstaten kan kun underlægge denne markedsføring nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af traktaten, bl.a. princippet om frie varebevægelser, der er fastsat i artikel 34 TEUF og 36 TEUF (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 34, og dommen i sagen Ascafor og Asidac, præmis 50).

20 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at direktiv 89/106 skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser, som uden videre undergiver markedsføring af byggevarer som de i hovedsagen omhandlede, der hidrører fra en anden medlemsstat, et krav om anbringelse af CE-mærkning.

Det andet spørgsmål

21 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 TEUF – 37 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, som uden videre undergiver markedsføring af byggevarer som de i hovedsagen omhandlede, der hidrører fra en anden medlemsstat, et krav om anbringelse af CE-mærkning.

Om der foreligger en hindring for de frie varebevægelser

22 Ifølge fast retspraksis skal enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Unionen, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 34 TEUF (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, og af 2.12.2010, sag C-108/09, Ker-Optika, Sml. I, s. 12213, præmis 47). Alene udsigten til at blive forhindret i at indføre eller sælge de pågældende varer i den berørte medlemsstat er for importøren en hindring af de frie varebevægelser (dom af 12.7.2012, sag C-171/11, Fra.bo, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

23 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at artikel 34 TEUF afspejler forpligtelsen til at overholde princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om gensidig anerkendelse af varer, der er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, samt princippet om at sikre unionsvarer fri adgang til de nationale markeder (jf. dom af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 519, præmis 34, og Ker-Optika-dommen, præmis 48).

24 I det foreliggende tilfælde forbyder det krav om CE-mærkning, der er fastsat i de relevante nationale bestemmelser, markedsføring i Italien af de omtvistede byggevarer, som lovligt markedsføres i andre medlemsstater, selv om kravet finder anvendelse uden forskel.

25 Under disse omstændigheder skal kravet om CE-mærkning anses for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriktion i henhold til artikel 34 TEUF, og det udgør dermed en hindring for de frie varebevægelser.

Om hindringen af de frie varebevægelser er begrundet

26 Det er ubestridt, at en hindring af de frie varebevægelser kan være begrundet i et af de hensyn til den almene interesse, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller af tvingende hensyn. Den nationale foranstaltning skal i begge tilfælde være egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål (jf. Ker-Optika-dommen, præmis 57, og dommen i sagen Ascafor og Asidac, præmis 58).

27 Den italienske regering har i det foreliggende tilfælde anført, at den omtvistede nationale lovgivning er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sikkerhed og af menneskers liv og sundhed, idet den har til formål at sikre, at den omhandlede type varer opfylder de fornødne sikkerhedskrav.

28 Selv om det herved ganske vist er ubestridt, at det tilkommer medlemsstaterne, når der ikke foreligger harmoniseringsbestemmelser, at fastlægge, i hvilket omfang de ønsker at sikre beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, samt at fastlægge nødvendigheden af at kontrollere brugen af de omhandlede varer (jf. i denne retning dom af 27.6.1996, sag C-293/94, Brandsma, Sml. I, s. 3159, præmis 11, og af 10.11.2005, sag C-432/03, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 9665, præmis 44), bemærkes imidlertid, at en lovgivning, som automatisk og absolut forbyder markedsføring på det nationale område af varer, som lovligt markedsføres i andre medlemsstater, med den begrundelse, at nævnte varer ikke er forsynet med CE-mærkning, ikke er forenelig med det krav om proportionalitet, som følger af EU-retten.

29 Som bl.a. den ungarske regering og Kommissionen har anført, går det strenge krav om CE-mærkning, der på forhånd forhindrer selv anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af varer, som EU-lovgiver ikke har foretaget en fuld harmonisering af eller ikke har fastsat en europæisk teknisk godkendelse for, ved at forbyde kontrol af, om de omtvistede varer overholder de sikkerhedskrav, der stilles i henhold til de godkendelses- og certificeringsprocedurer, som er udført i oprindelsesmedlemsstaten, videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte formål om sikkerhed.

30 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål derfor besvares med, at artikel 34 TEUF – 37 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, som uden videre undergiver markedsføring af byggevarer som de i hovedsagen omhandlede, der hidrører fra en anden medlemsstat, et krav om anbringelse af CE-mærkning.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

31 Hvad angår det tredje og det fjerde spørgsmål bemærkes indledningsvis, at de EU-retlige konkurrencebestemmelser, som den forelæggende ret ønsker fortolket, åbenbart ikke finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

32 Det må følgelig fastslås, at det tredje og det fjerde spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, ikke kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 1.7.2010, sag C-393/08, Sbarigia, Sml. I, s. 6337, præmis 29 og 38).

Sagens omkostninger

33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003, skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser, som uden videre undergiver markedsføring af byggevarer som de i hovedsagen omhandlede, der hidrører fra en anden medlemsstat, et krav om anbringelse af CE-mærkning.**

2) **Artikel 34 TEUF – 37 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, som uden videre undergiver markedsføring af byggevarer som de i hovedsagen omhandlede, der hidrører fra en anden medlemsstat, et krav om anbringelse af CE-mærkning.**

Underskrifter