ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

18 oktober 2012*

„Vrij verkeer van goederen — Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking — Binnenbekleding voor schoorstenen of rookkanalen — Geen EG-merkteken — Verhandeling uitgesloten”

In zaak C-385/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 27 april 2010, ingekomen bij het Hof op 30 juli 2010, in de procedure

Elenca Srl

tegen

Ministero dell'Interno,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, E. Levits (rapporteur) en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Impellizzeri,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 september 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— Elenca Srl, vertegenwoordigd door E Pasquinelli en G. Saltini, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door C. Colelli, avvocato dello Stato,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en T. Müller als gemachtigden,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door K. Szíjjártó en Z. Tóth, en door G. Koós als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Zadra en G. Zavvos als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (PB 1989, L 40, blz. 12), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1; hierna: „richtlijn 89/106"), en de uitlegging van de bepalingen van het VWEU inzake het vrije verkeer van goederen.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Elenca Srl (hierna: „Elenca"), die opblaasbare buizen voor schoorstenen en rookkanalen verkoopt, en het Ministero dell'Interno over een nationale regeling inzake het in de handel brengen van deze buizen in Italië.

Toepasselijke bepalingen

Unieregeling

3 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 89/106 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde producten die voor verwerking in werken bestemd zijn, alleen dan in de handel kunnen worden gebracht, wanneer zij voor het beoogde doel geschikt zijn, dat wil zeggen zodanige eigenschappen bezitten dat de werken waarin zij moeten worden verwerkt, gemonteerd, toegepast of geïnstalleerd, indien behoorlijk ontworpen en uitgevoerd, kunnen voldoen aan de in artikel 3 genoemde fundamentele voorschriften, voor zover die werken zijn onderworpen aan regelingen waarin die voorschriften zijn opgenomen."

4 Artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten gaan ervan uit dat de producten geschikt voor gebruik zijn wanneer zij van zodanige aard zijn dat de werken waarin zij worden gebruikt, mits behoorlijk ontworpen en gebouwd, aan de in artikel 3 bedoelde fundamentele voorschriften kunnen voldoen, indien deze producten voorzien zijn van de EG-markering die aangeeft dat zij voldoen aan alle voorschriften van deze richtlijn, met inbegrip van de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures van hoofdstuk V en de procedure van hoofdstuk III. Het EG-merkteken geeft aan:

a) dat de producten in overeenstemming zijn met de nationale normen waarin de geharmoniseerde normen zijn getransponeerd, en waarvan de referenties in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* zijn gepubliceerd. De lidstaten publiceren de referenties van deze nationale normen;

b) dat zij in overeenstemming zijn met een Europese technische goedkeuring, die overeenkomstig de procedure van hoofdstuk III is afgegeven;

of

c) dat zij in overeenstemming zijn met de in lid 3 bedoelde nationale technische specificaties, voor zover er geen geharmoniseerde specificaties bestaan; volgens de procedure van artikel 5, lid 2, wordt een lijst van deze nationale specificaties opgesteld."

5 Artikel 6 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten mogen het vrije verkeer, het in de handel brengen en het gebruik van producten die in overeenstemming zijn met deze richtlijn, op hun grondgebied niet belemmeren.

De lidstaten dragen er zorg voor dat het gebruik van deze producten voor het doel waarvoor ze bestemd zijn, niet wordt belemmerd door regelingen of voorwaarden die worden opgelegd door overheidsorganen of particuliere instellingen die als overheidsbedrijf of op grond van een monopoliepositie als overheidsorgaan optreden.

2. De lidstaten mogen toestemming geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen van producten die niet onder artikel 4, lid 2, vallen, indien deze in overeenstemming zijn met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de in de hoofdstukken II en III bedoelde Europese technische specificaties anders wordt bepaald. De Commissie en het in artikel 19 bedoelde Comité zullen de ontwikkeling van de Europese technische specificaties regelmatig volgen en onderzoeken.

[...]"

Italiaanse regeling

6 Decreto legislativo nr. 152/2006 van 4 april 2006 bepaalt in lid 1 van artikel 285, met het opschrift „Technische kenmerken":

„Verwarmingsinstallaties met een groter nominaal thermisch vermogen dan de drempelwaarde moeten voldoen aan de technische kenmerken van deel II van bijlage IX bij deel V van het onderhavige decreet afhankelijk van het soort gebruikte brandstof."

7 Bijlage IX bij het decreet, met het opschrift „Verwarmingsinstallaties", in deel II, met het opschrift „Technische voorwaarden en bouwvoorwaarden", bepaalt:

„2. Kenmerken van de schoorstenen:

[...]

2.7 De installaties [...] moeten zijn voorzien van schoorstenen die worden gefabriceerd met producten die het EG-merkteken dragen. Inzonderheid moeten deze schoorstenen:

— worden gefabriceerd met vuurvaste materialen;

[...]"

8 Circulaire nr. 4853/2009 van het Ministero dell'Interno – afdeling Brandweer, Hulpdiensten en Burgerbescherming – hoofdbestuur preventie en technische veiligheid (hierna: „bestreden circulaire") luidt:

„[...] De kunststof binnenbekleding voor rookkanalen [...] valt binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/106/EEG. Tot dusver lijken er geen specifieke harmonisatievoorschriften te zijn. De enige op kunststof rookkanalen toepasselijke CEN-regel [...] is NE 1447: 2005, die in feite uitdrukkelijk de

toepassingen uitsluit tot wijziging van de eigenschappen van de oppervlakte, waarbij contact is met de verbrandingsproducten. Het EG-merkteken ervan is dus slechts mogelijk door verwijzing naar een Europese technische goedkeuring door een bij de EOTA aangesloten organisatie.

— Het gebruik van de bedoelde producten moet worden uitgesloten in thermische centrales voor burgerdoeleinden met een hoger nominaal vermogen dan 35 kW.

— Voor thermische centrales met een lager nominaal vermogen dan 35 kW [...] is de administratie die deze circulaire heeft opgesteld in elk geval van mening dat het eventueel gebruik van deze producten moet worden beperkt tot die welke op basis van een Europese technische goedkeuring het EG-merkteken dragen en overeenkomstig het door de fabrikant gestelde gebruik zijn geïnstalleerd."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 Elenca importeert en verkoopt op de Italiaanse markt in Hongarije vervaardigde opblaasbare thermohardende binnenbekleding voor schoorstenen en rookkanalen. Met deze bekleding kunnen oude schoorstenen en oude rookkanalen zonder metselwerk worden hersteld. Deze technologie kwam in verschillende Europese landen op de markt, met name op de Italiaanse markt, ter vervanging van eerdere traditionele systemen, die bestonden in de installatie van externe vooral roestvrijstalen of keramiekrookkanalen of van harde buizen in gebouwen.

10 Volgens Elenca schendt de bestreden circulaire, die is gebaseerd op decreto legislativo nr. 152/2006, met name de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU aangezien, zo de mogelijkheid tot verhandeling van een product uit een andere lidstaat van de Europese Unie (in casu de Republiek Hongarije) is onderworpen aan een technische voorwaarde – namelijk het dragen van een EG-merkteken – waaraan niet kan worden voldaan omdat er thans geen overeenkomstige geharmoniseerde norm is, de invoer en verkoop ervan in feite onmogelijk worden gemaakt.

11 Het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (rechtbank in bestuurszaken van Latium) verklaarde de vordering van Elenca tot nietigverklaring van de bestreden circulaire niet-ontvankelijk omdat deze circulaire geen regelgevende handeling vormt en niet vatbaar voor beroep is.

12 Elenca stelde tegen dat vonnis beroep in bij de Consiglio di Stato. De verwijzende rechter verklaarde het beroep van Elenca ontvankelijk op grond dat de bestreden circulaire de rechtspositie van deze onderneming raakte, en deelt ook de twijfel van deze onderneming over de rechtmatigheid van de nationale regeling in het licht van het Unierecht.

13 Daarop heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Zijn de in eerste aanleg bestreden circulaire en de daarin genoemde nationale regelingen al dan niet verenigbaar met het gemeenschapsrecht en voormelde bepalingen? Maken zij in het bijzonder inbreuk op de beginselen en regels van richtlijn 89/106 [...] betreffende voor de bouw bestemde producten, die het aanbrengen van het EG-merkteken niet verplicht stelt, en [in artikel 6, leden 1 en 2 (van richtlijn 89/106)] integendeel bepaalt dat de lidstaten ‚het vrije verkeer, het in de handel brengen en het gebruik van producten die in overeenstemming zijn met richtlijn [89/106], op hun grondgebied niet [mogen] belemmeren', zorg ervoor dragen dat ‚het gebruik van deze producten voor het doel waarvoor ze bestemd zijn, niet wordt belemmerd door regelingen of voorwaarden die worden opgelegd door overheidsorganen of particuliere instellingen die als overheidsbedrijf of op grond van een monopoliepositie als overheidsorgaan optreden' en ‚toestemming [mogen] geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen van producten die niet onder artikel 4, lid 2, [van richtlijn 89/106] vallen, indien deze in overeenstemming zijn

met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de in de hoofdstukken II en III [van deze richtlijn] bedoelde Europese technische specificaties anders wordt bepaald'?

2) Maken de bestreden circulaire en de daarin genoemde nationale regelingen met name inbreuk op de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU, die invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking verbieden, nu de invoer en de verkoop van een product uit een andere lidstaat [van de Unie] op het Italiaanse grondgebied – in strijd met de beginselen als neergelegd in voormelde verdragsbepalingen en het gemeenschapsrecht die het vrije goederenverkeer en de vrije mededinging waarborgen, welke beginselen een niet-discriminerende behandeling, transparantie, evenredigheid en eerbiediging van de rechten van de individuele ondernemingen moeten kunnen verzekeren – feitelijk worden belemmerd doordat het betrokken product, zoals in casu, slechts in de handel mag worden gebracht wanneer is voldaan aan een technische voorwaarde, namelijk het aanbrengen van het EG-merkteken, wat enkel mogelijk en rechtmatig zou zijn, zo er een overeenkomstige geharmoniseerde norm bestond?

3) Hadden de nationale wetgever en de administratie zich op basis van het uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende regelgevingskader, dat ook in de sector waarin het onderhavige geschil is gerezen, daadwerkelijke mededinging beoogt te waarborgen, niet ervan moeten onthouden de in [de bestreden] circulaire en decreto legislativo nr. 152/2006 bedoelde wetgevingsmaatregelen te treffen?

4) Wordt, ten slotte, de door het Europees recht gewaarborgde bescherming van het pluralisme en de mededinging in de sector verzekerd door een nationale regeling als decreto legislativo nr. 152/2006 (in het bijzonder gelet op artikel 285 en deel II van bijlage IX, punten 2.7 en 3.4), waarbij voormelde beperkingen worden opgelegd?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

14 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 89/106 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor het in de handel brengen van uit een andere lidstaat afkomstige bouwproducten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen.

15 Richtlijn 89/106 strekt hoofdzakelijk tot opheffing van de belemmeringen voor het handelsverkeer doordat een situatie tot stand wordt gebracht waarin voor de bouw bestemde producten binnen de Unie vrij kunnen worden verhandeld. Daartoe preciseert deze richtlijn de wezenlijke vereisten voor bouwproducten, die nader zijn uitgewerkt in geharmoniseerde normen en nationale omzettingsnormen, Europese technische goedkeuringen en op Unie-niveau erkende nationale technische specificaties (zie in die zin arrest van 13 maart 2008, Commissie/België, C-227/06, punt 31).

16 Vaststaat dat de litigieuze opblaasbare buizen voor schoorstenen en rookkanalen „voor de bouw bestemde producten" in de zin van richtlijn 89/106 zijn.

17 Bovendien bleek ter terechtzitting dat voor deze bouwproducten geen geharmoniseerde norm, Europese technische goedkeuring of op Unieniveau erkende nationale technische specificatie in zin van artikel 4, lid 2, van richtlijn 89/106 is vastgesteld.

18 Aangezien het een bouwproduct betreft dat niet onder artikel 4, lid 2, van richtlijn 89/106 valt, bepaalt artikel 6, lid 2, ervan dat de lidstaten toestemming geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen ervan indien het overeenstemt met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de Europese technische specificaties anders wordt bepaald (zie in die zin arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 1 maart 2012, Ascafor en Asidac, C-484/10, punt 40).

19 Een lidstaat kan dus niet automatisch eisen dat een uit een andere lidstaat afkomstig bouwproduct, dat niet onder artikel 4, lid 2, van richtlijn 89/106 valt, voor verhandeling ervan op zijn grondgebied het EG-merkteken draagt. Deze lidstaat mag deze verhandeling alleen onderwerpen aan nationale bepalingen die in overeenstemming zijn met de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen, met name met het in de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU neergelegde beginsel van vrij verkeer van goederen (zie reeds aangehaalde arresten Commissie/België, punt 34, en Ascafor en Asidac, punt 50).

20 Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord dat richtlijn 89/106 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen.

Tweede vraag

21 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen.

Belemmering van het vrije verkeer van goederen

22 Volgens vaste rechtspraak moet iedere handelsregeling van de lidstaten die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 VWEU (zie met name arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5, en van 2 december 2010, Ker-Optika, C-108/09, Jurispr. blz. I-12213, punt 47). Het enkele feit dat de importeur wordt ontmoedigd om de betrokken producten in de betrokken lidstaat in te voeren of te verhandelen, vormt voor hem een belemmering van het vrije verkeer van goederen (arrest van 12 juli 2012, C-171/11, Fra.bo, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Uit eveneens vaste rechtspraak volgt dat artikel 34 VWEU uitdrukking geeft aan de verplichting tot eerbiediging van de beginselen van non-discriminatie en van wederzijdse erkenning van producten die in andere lidstaten rechtmatig worden gemaakt en in de handel gebracht, alsook aan de verplichting om de producten van de Unie vrije toegang tot de nationale markten te verzekeren (zie arrest van 10 februari 2009 Commissie/Italië, C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punt 34, en arrest Ker-Optika, reeds aangehaald, punt 48).

24 In casu verbiedt de in de relevante nationale bepalingen gestelde voorwaarde inzake het EG-merkteken, hoewel zij zonder onderscheid van toepassing is, dat de litigieuze bouwproducten die in andere lidstaten rechtmatig in de handel worden gebracht, in Italië worden verhandeld.

25 Derhalve moet de verplichting tot het dragen van het EG-merkteken worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU en vormt zij dus een belemmering van het vrije verkeer van goederen.

Rechtvaardiging van de belemmering van het vrije verkeer van goederen

26 Vaststaat dat een belemmering van het vrije verkeer van goederen haar rechtvaardiging kan vinden in een van de in artikel 36 VWEU vermelde vereisten van algemeen belang of op grond van dwingende vereisten. In beide gevallen dient de nationale maatregel geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en mag hij niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie reeds aangehaalde arresten Ker-Optika, punt 57, en Ascafor en Asidac, punt 58).

27 In casu is de litigieuze nationale regeling volgens de Italiaanse regering gerechtvaardigd door het doel van bescherming van de openbare veiligheid, van de gezondheid en het leven van personen omdat zij ertoe strekt te garanderen dat het betrokken soort producten voldoet aan de gestelde veiligheidseisen.

28 Weliswaar staat in dit opzicht vast dat bij ontstentenis van harmonisatieregels de lidstaten beslissen in hoeverre zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen verzekeren, en of de betrokken producten moeten worden gecontroleerd bij het gebruik ervan (zie in die zin arresten van 27 juni 1996, Brandsma, C-293/94, Jurispr. blz. I-3159, punt 11, en 10 november 2005, Commissie/Portugal, C-432/03, Jurispr. blz. I-9665, punt 44), maar een regeling die de verhandeling op het nationale grondgebied van in andere lidstaten rechtmatig in de handel gebrachte producten automatisch en volledig verbiedt wanneer deze producten niet het EG-merkteken dragen, is onverenigbaar met het Unierechtelijke evenredigheidsvereiste.

29 Zoals met name de Hongaarse regering en de Commissie stellen, gaat immers dit strikte vereiste inzake het aanbrengen van het EG-merkteken, dat a priori belet dat het beginsel van wederzijdse erkenning kan worden toegepast op producten waarvoor de Europese wetgever geen volledige harmonisatie tot stand heeft gebracht of Europese technische goedkeuringen heeft vastgesteld, doordat wordt verboden dat op basis van homologatie- en certificatieprocedures in de lidstaat van oorsprong wordt nagegaan of de litigieuze producten voldoen aan de veiligheidseisen, verder dan nodig is om het nagestreefde veiligheidsdoel te bereiken.

30 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen.

Derde en vierde vraag

31 Wat de derde en de vierde vraag betreft, dient meteen te worden vastgesteld dat de Unierechtelijke bepalingen inzake mededinging, om uitlegging waarvan de verwijzende rechter verzoekt, kennelijk niet van toepassing zijn in een context als in het hoofdgeding.

32 Bijgevolg moeten de derde en de vierde vraag van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk worden verklaard (zie in die zin arrest van 1 juli 2010, Sbarigia, C-393/08, Jurispr. blz. I-6337, punten 29 en 38).

Kosten

33 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen.**

2) **De artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen.**

ondertekeningen