Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

18. října 2012 *

„Volný pohyb zboží — Množstevní omezení a opatření s rovnocenným účinkem — Vnitřní obložení komínů a spalinovodů — Výrobek bez označení shody CE — Zákaz uvádění výrobku na trh“

Ve věci C-385/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Itálie) ze dne 27. dubna 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 30. července 2010, v řízení

Elenca Srl

proti

Ministero dell’Interno,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát)

ve složení M. Ilešič, vykonávající funkci předsedy pátého senátu, E. Levits (zpravodaj) a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. září 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Elenca Srl E Pasquinellim a G. Saltinim, avvocati,

— za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Colelli, avvocato dello Stato,

— za českou vládu M. Smolkem a T. Müllerem, jako zmocněnci,

— za maďarskou vládu K. Szíjjártó a Z. Tóth, jakož i G. Koósem, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi C. Zadrou a G. Zavvosem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

* Jednací jazyk: italština.

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 89/106/EHS ze dne 21. prosince 1988 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků (Úř. věst. L 40, s. 12; Zvl. vyd. 13/09, s. 296), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447, dále jen „směrnice 89/106“), jakož i výkladu ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu zboží.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Elenca Srl (dále jen „Elenca“), která uvádí na trh nafukovací vložky do komínů a kouřovodů, a Ministero dell'Interno, jehož předmětem je vnitrostátní právní úprava týkající se uvádění těchto vložek na trh v Itálii.

Právní rámec

Unijní právní úprava

3 Článek 2 odst. 1 směrnice 89/106 stanoví:

„Členské státy přijmou všechna nezbytná opatření k tomu, aby výrobky uvedené v článku 1, které jsou určeny k použití ve stavbách, mohly být uvedeny na trh pouze tehdy, jsou-li vhodné k tomuto určenému použití, to znamená, že mají takové vlastnosti, že stavby, do kterých mají být zabudovány, sestaveny, použity nebo instalovány, mohou, jsou-li řádně navrženy a provedeny, splňovat základní požadavky uvedené v článku 3, jestliže se na tyto stavby vztahují předpisy obsahující tyto požadavky.“

4 Článek 4 odst. 2 této směrnice stanoví:

„Členské státy předpokládají, že výrobky jsou vhodné pro použití, jestliže umožní, aby stavby, ve kterých budou použity, plnily základní požadavky uvedené v článku 3 za předpokladu, že tyto stavby budou řádně navrženy a provedeny, a jestliže tyto výrobky jsou opatřeny označením CE, které vyjadřuje, že splňují všechna ustanovení této směrnice včetně postupů posuzování shody stanovených v kapitole V a postupu stanoveného v kapitole III. Označení CE vyjadřuje, že výrobky:

a) vyhovují příslušným vnitrostátním normám přejímajícím harmonizované normy, na něž byly zveřejněny odkazy v *Úředním věstníku Evropských společenství*; členské státy zveřejní odkazy na tyto vnitrostátní normy;

b) vyhovují evropskému technickému schválení vydanému podle postupu stanoveného v kapitole III nebo

c) vyhovují vnitrostátním technickým specifikacím uvedeným v odstavci 3, pokud harmonizované specifikace neexistují; seznam těchto vnitrostátních specifikací musí být vypracován podle postupu stanoveného v čl. 5 odst. 2.“

5 Článek 6 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy nesmějí na svém území bránit volnému pohybu,uvádění na trh nebo používání výrobků, které splňují ustanovení této směrnice.

Členské státy zajistí, aby použití těchto výrobků k účelu, pro který byly zamýšleny, nebránila pravidla nebo podmínky stanovené veřejnoprávními nebo soukromoprávními subjekty, které působí jako veřejný podnik nebo jako veřejný subjekt na základě monopolního postavení.

2. Členské státy jsou však povinny umožnit, aby byly na jejich území na trh uváděny výrobky, na které se čl. 4 odst. 2 nevztahuje, jestliže splňují vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou, nestanoví-li evropské technické specifikace uvedené v kapitole II a III jinak. Komise a výbor uvedený v článku 19 budou pravidelně sledovat a přezkoumávat vývoj evropských technických specifikací.

[…]“

Italská právní úprava

6 Legislativní nařízení č. 152/2006 ze dne 4. dubna 2006 v odstavci 1 svého článku 285, nadepsaného „Technické vlastnosti“, stanoví:

„Zařízení pro vytápění domácností a nebytových prostor s nominálním topným výkonem vyšším, než je nejnižší hranice, musí mít technické vlastnosti stanovené v části II přílohy IX části V tohoto nařízení v závislosti na typu používaného paliva.“

7 Příloha IX uvedeného nařízení, nadepsaná „Zařízení pro vytápění domácností a nebytových prostor“, v části II, nadepsané „Technické a výrobní požadavky“, stanoví:

„2. Vlastnosti komínů:

[…]

2.7 Zařízení […] musí být vybavena komíny zhotovenými z výrobků, které jsou opatřeny označením CE. Konkrétně tyto komíny musí:

— být zhotoveny z nehořlavých materiálů;

[…]“

8 Oběžník Ministero dell’Interno č. 4853/2009 – odboru hasičského, veřejné bezpečnosti a civilní obrany – ústředního ředitelství pro prevenci a technickou bezpečnost (dále jen „napadený oběžník“) zní:

„[…] Systémy vnitřního obložení kouřovodů z plastu […] spadají do oblasti působnosti směrnice 89/106/EHS. V současné době patrně neexistují žádná konkrétní harmonizovaná pravidla. Jedinou normou vypracovanou Evropským výborem pro normalizaci (CEN), která se použije na kouřovody s plastovou vložkou […], je norma EN 14471:2005, která ve skutečnosti vylučuje výslovně materiály používané za účelem změny vlastností povrchu, který je v kontaktu se spalinami. Označení CE těchto systémů by tedy bylo možné pouze na základě evropského technického schválení vydaného členskou organizací EOTA (Organizace pro technická schválení).

— Používání předmětných výrobků je třeba vyloučit v případě tepelných zařízení pro domácnosti a nebytové prostory s nominálním výkonem vyšším než 35 kW;

— v případě tepelných zařízení s nominálním výkonem nižším než 35 kW […] má autor tohoto oběžníku v každém případě za to, že případné použití těchto výrobků se musí omezovat výhradně na výrobky, jež jsou opatřeny označením CE na základě evropského technického schválení a jež se instalují v souladu s použitím stanoveným výrobcem.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

9 Společnost Elenca dováží na italský trh nafukovací termoreaktivní vložky do komínů a kouřovodů vyrobené v Maďarsku a zabývá se jejich distribucí. S těmito vložkami lze rekonstruovat staré komíny a kouřovody bez nutnosti provést zednické práce. Tato technologie byla uvedena na různé evropské trhy, zejména na italský trh, a nahradila dříve používané tradiční systémy, které spočívaly v instalaci vnějších kouřovodů, vyrobených převážně z nerezové oceli nebo z keramických materiálů, nebo pevných rour uvnitř budov.

10 Společnost Elenca se domnívá, že napadený oběžník, jenž vychází z legislativního nařízení č. 152/2006, porušuje zejména články 34 SFEU až 37 SFEU, jelikož dovozu a distribuci prakticky brání skutečnost, že výrobek pocházející z jiného členského státu Evropské unie (v projednávaném případě z Maďarska) lze uvést na trh pouze tehdy, pokud splňuje technický požadavek – a sice je opatřen označením CE – jemuž nelze vyhovět, neboť v současné době neexistuje v tomto směru příslušná harmonizovaná norma.

11 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio) prohlásil žalobu společnosti Elenca na neplatnost napadeného oběžníku za nepřípustnou, neboť měl za to, že tento oběžník nemá povahu právního předpisu a nemůže být předmětem žaloby.

12 Společnost Elenca podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek ke Consiglio di Stato. Předkládající soud vyhověl tomuto opravnému prostředku společnosti Elenca, jelikož měl za to, že se napadený oběžník dotýká právní situace této společnosti. Uvedený soud sdílel s posledně uvedenou společností pochybnosti ohledně legitimity vnitrostátní právní úpravy s ohledem na unijní právo.

13 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Jsou oběžník napadený v řízení v prvním stupni a vnitrostátní předpisy uvedené v tomto oběžníku slučitelné s právem Společenství a s výše uvedenými normami? Porušují konkrétně tyto předpisy zásady a pravidla stanovené směrnicí 89/106 […] o stavebních výrobcích, která nijak nevyžaduje připojení označení CE a stanoví naopak (v čl. 6 odst. 1 a 2 [směrnice 89/106]), že členské státy ‚nesmějí na svém území bránit volnému pohybu, uvádění na trh nebo používání výrobků, které splňují ustanovení' směrnice [89/106], přičemž zajistí, aby ‚použití těchto výrobků k účelu, pro který byly zamýšleny, nebránila pravidla nebo podmínky stanovené veřejnoprávními nebo soukromoprávními subjekty, které působí jako veřejný podnik nebo jako veřejný subjekt na základě monopolního postavení', a umožní, aby ‚byly na jejich území na trh uváděny výrobky, na které se čl. 4 odst. 2 [směrnice 89/106] nevztahuje, jestliže splňují vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou, nestanoví-li evropské technické specifikace uvedené v kapitole II a III [této směrnice] jinak'?

2) Porušují napadený oběžník a vnitrostátní předpisy v něm uvedené konkrétně články 34 SFEU až 37 SFEU, které zakazují omezení dovozu a opatření s rovnocenným účinkem, a to tím, že uvedení na trh výrobku pocházejícího z jiného státu [Unie], jako v projednávaném případě, podmiňují technickým požadavkem, a to připojením označení CE – které by bylo možné a legitimní pouze v případě, že by existovala odpovídající harmonizovaná norma, což prakticky brání dovozu dotčeného výrobku na italské území a jeho distribuci na tomto území, a to v rozporu se zásadami stanovenými ve výše uvedených ustanoveních Smlouvy a práva Společenství, jež zaručují volnou hospodářskou soutěž tím, že vyžadují pravidla, která mohou zajistit nediskriminační rovné zacházení, jakož i transparentnost, proporcionalitu a dodržování práv jednotlivých podniků?

3) Neměl by dále právní rámec vycházející z práva Společenství, který má zaručovat účinnou hospodářskou soutěž i v odvětví, do něhož spadá projednávaný spor, ukládat vnitrostátnímu zákonodárci a správním orgánům, aby nepřijímaly právní opatření citovaná ve výše uvedeném [napadeném] oběžníku a legislativním nařízení č. 152/2006?

4) Konečně, je ochrana pluralismu a hospodářské soutěže v daném odvětví, jež je zaručena evropským právem, zajištěna takovou vnitrostátní právní úpravou, jako je legislativní nařízení č. 152/2006 (konkrétně s ohledem na článek 285 a na část II přílohy IX, body 2.7 a 3.4), která stanoví a ukládá výše uvedená omezení?“

K předběžným otázkám

K první otázce

14 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 89/106 vykládána tak, že brání vnitrostátním předpisům, které automaticky podmiňují uvádění na trh takových stavebních výrobků, jako jsou výrobky, o které se jedná ve věci v původním řízení, pocházejících z jiného členského státu tím, že tyto výrobky musí být opatřeny označením CE.

15 V tomto ohledu je třeba připomenout, že hlavním cílem směrnice 89/106 je odstranit překážky obchodu vytvořením podmínek umožňujících volné uvádění stavebních výrobků na trh ve Společenství. Za tímto účelem směrnice upřesňuje základní požadavky, které musejí splňovat stavební výrobky a které jsou provedeny harmonizovanými normami a prováděcími vnitrostátními normami, evropskými technickými schváleními a vnitrostátními technickými specifikacemi uznávanými na úrovni Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2008, Komise v. Belgie, C-227/06, bod 31).

16 Je nepochybné, že sporné nafukovací vložky do komínů a kouřovodů jsou „stavebními výrobky“ ve smyslu směrnice 89/106.

17 Kromě toho jednání přispělo k objasnění, že uvedené stavební výrobky nejsou předmětem harmonizované normy nebo evropského technického schválení ani vnitrostátní technické specifikace uznané na úrovni Unie ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 89/106.

18 Pokud jde však o stavební výrobek, na který se nevztahuje čl. 4 odst. 2 směrnice 89/106, ustanovení čl. 6 odst. 2 této směrnice stanoví, že členské státy umožní jeho uvedení na trh na svém území, jestliže splňuje vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou, nestanoví-li evropské technické specifikace jinak (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie, bod 33, a rozsudek ze dne 1. března 2012, Ascafor a Asidac, C-484/10, bod 40).

19 Z toho vyplývá, že členský stát nemůže automaticky vyžadovat připojení označení CE na stavební výrobek, na který se nevztahuje čl. 4 odst. 2 směrnice 89/106 a který pochází z jiného členského státu, aby mohl být tento výrobek uváděn na trh na jeho území. Uvedený stát může podrobit uvedení na trh pouze vnitrostátním předpisům, které jsou v souladu s povinnostmi vyplývajícími ze Smlouvy, zejména pak se zásadou volného pohybu zboží uvedenou v článcích 34 SFEU a 36 SFEU (viz výše uvedené rozsudky Komise v. Belgie, bod 34, jakož i Ascafor a Asidac, bod 50).

20 Na první otázku je tedy třeba odpovědět v tom smyslu, že směrnice 89/106 musí být vykládána tak, že brání vnitrostátním předpisům, které automaticky podmiňují uvádění na trh takových stavebních výrobků, jako jsou výrobky, o které se jedná ve věci v původním řízení, pocházejících z jiného členského státu tím, že tyto výrobky musí být opatřeny označením CE.

Ke druhé otázce

21 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 34 SFEU až 37 SFEU vykládány tak, že brání vnitrostátním předpisům, které automaticky podmiňují uvádění na trh takových stavebních výrobků, jako jsou výrobky, o které se jedná ve věci v původním řízení, pocházejících z jiného členského státu tím, že tyto výrobky musí být opatřeny označením CE.

K existenci překážky volného pohybu zboží

22 Podle ustálené judikatury platí, že veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Unie, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 34 SFEU (viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, s. 837, bod 5, a ze dne 2. prosince 2010, Ker-Optika, C-108/09, Sb. rozh. s. I-12213, bod 47). Samotná skutečnost, že je dovozce odrazován od dovozu předmětných výrobků či jejich uvedení na trh v dotyčném členském státě, tedy pro něj představuje překážku volného pohybu zboží (rozsudek ze dne 12. července 2012, C-171/11, Fra.bo, bod 22 a citovaná judikatura).

23 Z ustálené judikatury také vyplývá, že článek 34 SFEU odráží povinnost dodržování zásad zákazu diskriminace a vzájemného uznávání výrobků legálně vyrobených a uvedených na trh v jiných členských státech, jakož i povinnost zajistit unijním výrobkům volný přístup na vnitrostátní trhy (viz rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, Sb. rozh. s. I-519, bod 34, a výše uvedený rozsudek Ker-Optika, bod 48).

24 V projednávané věci zakazuje požadavek týkající se označení CE stanovený relevantními vnitrostátními předpisy, i když se uplatňuje bez rozdílu, uvádění sporných stavebních výrobků na trh v Itálii, přestože jsou tyto výrobky legálně uváděny na trh v jiných členských státech.

25 Za těchto podmínek je třeba požadavek označení CE považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 34 SFEU, a tedy za překážku volného pohybu zboží.

K odůvodnění překážky volného pohybu zboží

26 Je nesporné, že překážka volného pohybu zboží může být odůvodněna důvody obecného zájmu uvedenými v článku 36 SFEU nebo kategorickými požadavky. V obou případech musí být vnitrostátní opatření způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (viz výše uvedené rozsudky Ker-Optika, bod 57, jakož i Ascafor a Asidac, bod 58).

27 V daném případě italská vláda zdůrazňuje, že sporná vnitrostátní právní úprava je odůvodněna cílem ochrany veřejné bezpečnosti, zdraví a života lidí, jenž má zaručit, že výrobky předmětného druhu splňují požadavky bezpečnosti.

28 I když je v tomto ohledu zajisté nesporné, že při neexistenci harmonizačních norem členským státům přísluší rozhodovat o úrovni, na které hodlají zaručit ochranu zdraví a života lidí, a nutnosti kontroly předmětných výrobků při jejich užívání (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. června 1996, Brandsma, C-293/94, Recueil, s. I-3159, bod 11, a ze dne 10. listopadu 2005, Komise v. Portugalsko, C-432/03, Sb. rozh. s. I-9665, bod 44), je třeba nicméně konstatovat, že právní úprava, jež automaticky a absolutně zakazuje v tuzemsku uvádět na trh výrobky legálně uváděné na trh v jiných členských státech, pokud nejsou uvedené výrobky opatřeny označením CE, není slučitelná s požadavkem proporcionality formulovaným unijním právem.

29 Jak zdůrazňují zejména maďarská vláda a Komise, tento striktní požadavek, aby výrobky nesly označení CE, brání již na samém počátku samotnému uplatnění zásady vzájemného uznávání výrobků, u kterých evropský zákonodárce neprovedl úplnou harmonizaci nebo nestanovil evropská technická schválení, tím, že zakazuje, aby se u sporných výrobků provedla kontrola splnění požadavků bezpečnosti vyžadovaných na základě schvalovacích a certifikačních řízení provedených v členském státě původu, jde totiž nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle bezpečnosti.

30 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na druhou otázku v tom smyslu, že články 34 SFEU až 37 SFEU musí být vykládány tak, že brání vnitrostátním předpisům, které automaticky podmiňují uvádění na trh takových stavebních výrobků, jako jsou výrobky, o které se jedná ve věci v původním řízení, pocházejících z jiného členského státu tím, že tyto výrobky musí být opatřeny označením CE.

Ke třetí a čtvrté otázce

31 Pokud jde o třetí a čtvrtou otázku, je třeba především konstatovat, že ustanovení unijního práva v oblasti hospodářské soutěže, o jejichž výklad předkládající soud žádá, jsou zjevně nepoužitelná v takovém kontextu, jako je kontext věci v původním řízení.

32 Je proto třeba dojít k závěru, že třetí a čtvrtá otázka položená předkládajícím soudem je nepřípustná (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2010, C-393/08, Sbarigia, s. I-6337, bod 29 a 38).

K nákladům řízení

33 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) Směrnice Rady 89/106/EHS ze dne 21. prosince 1988 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003, musí být vykládána tak, že brání vnitrostátním předpisům, které automaticky podmiňují uvádění na trh takových stavebních výrobků, jako jsou výrobky, o které se jedná ve věci v původním řízení, pocházejících z jiného členského státu tím, že tyto výrobky musí být opatřeny označením CE.

2) Články 34 SFEU až 37 SFEU musí být vykládány tak, že brání vnitrostátním předpisům, které automaticky podmiňují uvádění na trh takových stavebních výrobků, jako jsou výrobky, o které se jedná ve věci v původním řízení, pocházejících z jiného členského státu tím, že tyto výrobky musí být opatřeny označením CE.

Podpisy.