Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

18. oktoober 2012*

Kaupade vaba liikumine — Koguselised piirangud ja samaväärse toimega meetmed — Korstnate ja lõõride sisepinna kattematerjal — CE-märgise puudumine — Turustamine on välistatud

Kohtuasjas C-385/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia) 27. aprilli 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 30. juulil 2010, menetluses

Elenca Srl

versus

Ministero dell'Interno,

EUROOPA KOHUS (viies koda)

koosseisus: kohtunik M. Ilešič viienda koja esimehe ülesannetes ning kohtunikud E. Levits (ettekandja) ja J.-J. Kasel,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. septembri 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades märkusi, mille esitasid

— Elenca Srl, esindajad: *avvocato* E. Pasquinelli ja *avvocato* G. Saltini,

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* C. Colelli,

— Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja T. Müller,

— Ungari valitsus, esindajad: K. Szíjjártó, Z. Tóth ja G. Koós,

— Euroopa Komisjon, esindajad: C. Zadra ja G. Zavvos,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

otsuse

1 Eelotsusetaotluses on esitatud küsimus, kuidas tuleks tõlgendada nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 40, lk 12; ELT eriväljaanne 13/09, lk 296), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003, (ELT L 284, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04; lk 447) (edaspidi „direktiiv 89/106") ja EL toimimise lepingu neid sätteid, mis käsitlevad kaupade vaba liikumist.

2 See eelotsusetaotlus esitati korstnate ja suitsulõõride jaoks mõeldud laienevaid torusid turustava äriühingu Elenca Srl (edaspidi „Elenca") ja Ministero dell'Interno vahelises kohtuvaidluses selliste torude Itaalias turustamist reguleerivate siseriiklike õigusnormide üle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

3 Direktiivi 89/106 artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et artiklis 1 osutatud tooteid, mis on kavandatud kasutamiseks ehitistes, võib viia turule ainult juhul, kui nad on kõlbulikud otstarbekohaseks kasutamiseks, see tähendab, et neil on sellised omadused, et ehitised, kuhu nad püsivalt paigaldatakse, üles pannakse, kasutatakse või monteeritakse, vastavad õige projekteerimise ja ehitamise korral artiklis 3 osutatud olulistele nõuetele, kui selliste ehitiste kohta kehtivad selliseid nõudeid sisaldavad eeskirjad."

4 Selle direktiivi artikli 4 lõige 2 näeb ette:

„Kui ehitustoodetel on CE-märgis, mis näitab nende vastavust käesoleva direktiivi sätetele, sealhulgas V peatükis sätestatud vastavushindamise menetluste ja III peatükis sätestatud menetluse nõuetele, ja neid kasutades on võimalik püstitada selliseid rajatisi, mis õigesti konstrueerituna ja ehitatuna vastavad artiklis 3 märgitud olulistele nõuetele, käsitlevad liikmesriigid neid tooteid kasutamiskõlblikena. CE-märgis näitab:

a) et tooted vastavad asjakohastele siseriiklikele standarditele, millesse võetakse üle ühtlustatud standardid, mille viited on avaldatud *Euroopa Ühenduste Teatajas*. Liikmesriigid avaldavad nimetatud siseriiklike standardite kohta viited;

b) et nad vastavad Euroopa tehnilisele tunnustusele, mis on välja antud vastavalt III peatükis esitatud korrale või

c) et nad vastavad lõikes 3 osutatud siseriiklikele tehnilistele kirjeldustele selles osas, kus puuduvad ühtlustatud kirjeldused; selliste siseriiklike kirjelduste nimekiri koostatakse artikli 5 lõikes 2 sätestatud korras."

5 Kõnealuse direktiivi artikkel 6 sätestab:

„1. Liikmesriigid ei takista käesoleva direktiivi sätetele vastavate toodete vaba liikumist, turuleviimist ega kasutamist oma territooriumil.

Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused või eraõiguslikud asutused, kes tegutsevad avaliku ettevõtjana või avalik-õigusliku asutusena monopoolse seisundi tõttu, ei kehtesta eeskirju ega tingimusi, mis takistavad selliste toodete otstarbekohast kasutamist.

2. Kuni II ja III peatükis osutatud Euroopa tehnilised kirjeldused ei sätesta teisiti, lubavad liikmesriigid siiski viia oma territooriumil turule tooteid, mis ei ole reguleeritud artikli 4 lõikega 2, kui need vastavad asutamislepinguga kooskõlas olevatele siseriiklikele sätetele. Komisjon ja artiklis 19 osutatud komitee jälgivad ja kontrollivad regulaarselt Euroopa tehniliste kirjelduste arengut."

Itaalia õigusnormid

6 4. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreedi nr 152/2006 artikli 285 „Tehnilised omadused" lõige 1 näeb ette:

„Mittetööstuslikel kütteseadmetel, mille nimiküttevõimsus on künnismäärast suurem, peavad olema käesoleva dekreedi V jao IX lisa II osas ette nähtud tehnilised omadused vastavalt kasutatavale kütusele."

7 Selle dekreedi IX lisa „Mittetööstuslikud kütteseadmed" II osa „Tehnilised ja ehitustehnilised tingimused" näeb ette:

„2. Korstnate omadused:

[…]

2.7 seadmed […] peavad olema varustatud korstnaga, mis on valmistatud CE-märgisega toodetest. Eelkõige peavad korstnad olema:

— ehitatud mittesüttivatest materjalidest;

[…]"

8 Ministero dell'Interno preventsiooni ja tehnoohutuse osakonna tuletõrje pääste- ja kodanikukaitsetalituse ringkiri nr 4853/2009 (edaspidi „vaidlustatud ringkiri") on sõnastatud nii:

„[…] Suitsulõõride sisepinna katmiseks mõeldud plastikust süsteemid […] kuuluvad direktiivi nr 89/106/EMÜ kohaldamisalasse. Teadaolevalt konkreetsed ühtlustamisnormid käesoleval ajal puuduvad. Ainus Euroopa Standardikomitee (CEN) välja antud eeskiri plastikust suitsulõõride kohta […] on NE 1447: 2005, mis tegelikult välistab otsesõnu meetodid, mille eesmärk on põletusseadmetega ühendatud pindade omaduste muutmine. Sellisele süsteemile saab anda CE-märgise vaid Euroopa Tehnilise Tunnustuse Organisatsiooni (EOTA) organi väljastatud Euroopa tehnilise tunnustuse alusel.

— Kõnealuste toodete kasutamine tuleb keelata mittetööstuslikes kütteseadmetes nimiküttevõimsusega üle 35 kW;

— selliste kütteseadmete osas, mille võimsus jääb alla 35 kW, […] leiab käesoleva ringkirja koostaja, et kasutada võib üksnes selliseid kõnealuseid tooteid, millel on CE-märgis Euroopa tehnilise tunnustuse alusel ja mis on paigaldatud kooskõlas valmistaja kavandatud kasutusotstarbega".

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

9 Elenca impordib ja vahendab Itaalia turule Ungaris toodetud laienevaid termokõvastuvaid vooderdisi korstnatele ja suitsulõõridele. Selline vooderdis võimaldab pottsepatöödeta taastada vanu korstnaid. See tehnoloogia on toodud mitmele Euroopa turule ja eelkõige Itaalia turule, et asendada varem kasutatud traditsioonilisi süsteeme, mis seisnevad peamiselt roostevabast terasest või keraamiliste väliste suitsulõõride või hoonesiseste jäikade torude paigaldamises.

10 Elenca leiab, et vaidlustatud ringkiri, mis rajaneb seadusandlikul dekreedil nr 152/2006, on vastuolus eelkõige ELTL artiklitega 34–37, kuna see, et teisest Euroopa Liidu liikmesriigist (käesoleval juhul Ungarist) pärit toode peab turustamiseks vastama tehnilisele tingimusele – nimelt olema CE-märgisega –, mida on võimatu täita seetõttu, et käesoleval ajal puudub vastav ühtlustatud norm, välistab tegelikult võimaluse seda toodet importida ja levitada.

11 Elenica kaebuse selle ringkirja tühistamiseks tunnistas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio piirkondlik halduskohus) vastuvõetamatuks põhjusel, et selle ringkirja puhul ei ole tegemist õigusaktiga ja selle peale ei saa kaebust esitada.

12 Elenca esitas selle kohtuotsuse peale kaebuse Consiglio di Statole. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võttis Elenca kaebuse menetlusse, asudes seisukohale, et ringkiri mõjutab selle ettevõtja õiguslikku olukorda. Samuti kahtles ta sarnaselt Elenicaga selles, kas liidu õigust arvestades on siseriiklikud õigusnormid õiguspärased.

13 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas esimeses kohtuastmes vaidlustatud ringkiri ja selles nimetatud siseriiklikud õigusnormid on kooskõlas ühenduse õiguse ja konkreetselt eespool viidatud õigusnormidega ning eelkõige kas nendega rikutakse põhimõtteid ja reegleid, mis on sätestatud direktiivis 89/106[…], mis käsitleb ehitustooteid ning millega ei kohustata kuidagi kasutama CE-märgist, vaid nähakse hoopis ([direktiivi 89/106] artikli 6 lõigetes 1 ja 2) ette, et liikmesriigid „ei takista […] direktiivi [89/106] sätetele vastavate toodete vaba liikumist, turuleviimist ega kasutamist oma territooriumil", tagades, „et riigiasutused või eraõiguslikud asutused, kes tegutsevad avaliku ettevõtjana või avalik-õigusliku asutusena monopoolse seisundi tõttu, ei kehtesta eeskirju ega tingimusi, mis takistavad selliste toodete otstarbekohast kasutamist", ning lubades „viia oma territooriumil turule tooteid, mis ei ole reguleeritud [direktiivi 89/106] artikli 4 lõikega 2, kui need vastavad asutamislepinguga kooskõlas olevatele siseriiklikele sätetele, kuni [selle direktiivi] II ja III peatükis osutatud Euroopa tehnilised kirjeldused ei sätesta teisiti"?

2. Kas vaidlustatud ringkirja ja selles nimetatud siseriiklike õigusnormidega rikutakse eelkõige ELTL artikleid 34–37, millega keelatakse impordipiirangud ja samaväärse toimega meetmed, ning seda sellepärast, et see, kui ühenduse teisest liikmesriigist pärit toote turustamise suhtes kehtestatakse nagu käesoleval juhul tehniline tingimus, st CE-märgise nõue – mis on võimalik ja õiguspärane ainult siis, kui on olemas vastav ühtlustatud standard –, takistab tegelikult asjaomase toote importimist ja turustamist Itaalia territooriumil, mis on vastuolus ülalnimetatud aluslepingus ja ühenduse õiguse viidatud sätetes kehtestatud põhimõtetega, millega tagatakse vabadus ja konkurents, nõudes, et järgitaks põhimõtteid, millega saab tagada mittediskrimineeriva ja võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse, proportsionaalsuse ja üksikute ettevõtjate õiguste järgimise?

3. Kas ühenduse õigusest tulenev õiguslik raamistik, millega on võimalik tagada tõhusat konkurentsi ka sektoris, milles on tekkinud kõnesolev vaidlus, oleks pidanud kohustama siseriiklikku seadusandjat ja ametiasutust vältima [vaidlustatud] ringkirjas ja seadusandlikus dekreedis nr 152/2006 toodud õiguslike meetmete võtmist?

4. Lõpetuseks, kas Euroopa õigusega ette nähtud mitmekesisuse ja konkurentsi kaitse selles sektoris on tagatud niisuguste siseriiklike õigusnormidega nagu seadusandlik dekreet nr 152/2006 (eelkõige selle artikkel 285 ja IX lisa II osa punktid 2.7 ja 3.4), millega nähakse ette ja kehtestatakse eespool kirjeldatud piirangud?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

14 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saad, kas direktiivi 89/106 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega see liikmesriik nõuab selliste teisest liikmesriigist pärinevate ehitustoodete, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, turustamise eeldusena süstemaatiliselt CE-märgise olemasolu.

15 Sellega seoses on paslik kõigepealt meenutada, et direktiivi 89/106 põhieesmärk on kõrvaldada kaubandustõkked, luues eeldused, mis võimaldavad ehitustooteid liidu territooriumil vabalt turustada. Selleks täpsustab direktiiv olulised nõuded, millele ehitustooted peavad vastama ning mida rakendatakse ühtlustatud standarditega ja siseriiklike ülevõtmisstandarditega, Euroopa tehnilise tunnustusega ja liidu tasandil tunnustatud siseriiklike tehniliste kirjeldustega (vt selle kohta 13. märtsi 2008. aasta otsus kohtuasjas C-227/06: komisjon *vs.* Belgia, punkt 31).

16 Vaidlust ei ole selle üle, et korstnate ja suitsulõõride jaoks mõeldud laienevaid torud on „ehitustooted" direktiivi 89/106 tähenduses.

17 Kohtuistungil selgus lisaks, et nende ehitustoodete kohta puudub nii ühtlustatud standard, Euroopa tehniline tunnustus kui ka liidu tasandil tunnustatud siseriiklik tehniline kirjeldus, mis vastaks direktiivi 89/106 artikli 4 lõikele 2.

18 Siiski sätestab direktiivi artikli 6 lõige 2, et mis puutub ehitustoodetesse, millele ei kohaldata direktiivi 89/106 artikli 4 lõiget 2, siis lubavad liikmesriigid nende turuleviimist oma territooriumil, kui need vastavad asutamislepinguga kooskõlas olevatele siseriiklikele sätetele ning seda seni, kuni Euroopa tehnilised kirjeldused ei sätesta teisiti (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, punkt 33, ja 1. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas C-484/10: Ascafor ja Asidac, punkt 40).

19 Sellest tulenevalt ei tohi liikmesriik direktiivi 89/106 artikli 4 lõikega 2 hõlmamata, teisest liikmesriigist pärineva ehitustoote oma territooriumil turustamise eeldusena süstemaatiliselt nõuda sellel tootel CE-märgise olemasolu. See liikmesriik saab mainitud turustamise suhtes kehtestada üksnes selliseid siseriiklikke sätteid, mis on kooskõlas asutamislepingust tulenevate kohustustega, eelkõige ELTL artiklites 34 ja 36 sätestatud kaupade vaba liikumise põhimõttega (vt eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* Belgia, punkt 34, ning Ascafor ja Asidac, punkt 50).

20 Niisiis tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 89/106 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud sätted, millega liikmesriik nõuab selliste teisest liikmesriigist pärinevate ehitustoodete turustamise eeldusena, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, süstemaatiliselt CE-märgise olemasolu.

Teine küsimus

21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus puudutab sisuliselt seda, kas ELTL artikleid 34–37 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega see liikmesriik nõuab selliste teisest liikmesriigist pärineva ehitustoodete turustamise eeldusena, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, süstemaatiliselt CE-märgise olemasolu.

Kaupade vaba liikumise piirangu olemasolu

22 Väljakujunenud kohtupraktika järgi tuleb kõiki liikmesriikide kaubanduseeskirju, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada liidusesisest kaubandust, pidada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeteks ELTL artikli 34 tähenduses (vt eelkõige 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville, EKL 1974, lk 837, punkt 5, ja 2. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-108/09: Ker-Optika, EKL 2010, lk I-12213, punkt 47). Niisiis kujutab pelk asjaolu, et importijat võidakse ajendada loobuma kõnealuste kaupade toomisest asjaomasesse liikmesriiki või nende seal turustamisest, endast selle importija jaoks kaupade vaba liikumise piirangut (12. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-171/11: Fra.bo, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Veel nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et ELTL artiklis 34 väljendub kohustus järgida diskrimineerimiskeeldu ja teistes liikmesriikides seaduslikult toodetud ja turustatud kauba vastastikuse tunnustamise kohustus, samuti kohustus tagada ühenduse kaupade vaba pääs siseriiklikele turgudele (vt 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-110/05: komisjon *vs*. Itaalia, EKL 2009, lk I-519, punkt 34, ja eespool viidatud kohtuotsus Ker-Optika, punkt 48).

24 Asjaomastest siseriiklikest sätetest tulenev CE-märgise nõue, mida küll kohaldatakse diskrimineerimata, keelab käesoleval juhul vaidlusaluste, teistes liikmesriikides seaduslikult turustatavate ehitustoodete turustamise Itaalias.

25 Neil tingimustel on CE-märgise nõue käsitatav koguselise impordipiiranguga samaväärse meetmena ELTL artikli 34 tähenduses ja kujutab endast seega kaupade vaba liikumise piirangut.

Kaupade vaga liikumise piirangu põhjendatus

26 On selge, et kaupade vaba liikumise piirangut võib põhjendada mõne ELTL artiklis 36 loetletud üldise huviga või kohustuslike nõuetega. Mõlemal juhul peab siseriiklik meede olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt eespool viidatud kohtuotsused Ker-Optika, punkt 57, ning Ascafor ja Asidac, punkt 58).

27 Käesolevas asjas rõhutab Itaalia valitsus, et vaidlusalust siseriiklikku normistikku õigustab elanikkonna turvalisuse ning inimeste tervise ja elu kaitse, sest selle normistiku eesmärk on tagada toodete vastavus ettenähtud turvanõuetele.

28 Kuigi selles osas on selge, et ühtlustatud eeskirjade puudumisel võivad liikmesriigid otsustada, millisel tasemel nad kavatsevad inimeste tervise ja elu kaitse tagada ja kas on vaja asjaomaseid tooteid kasutamise käigus kontrollida (vt selle kohta 27. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-293/94: Brandsma, EKL 1996, lk I-3159, punkt 11, ja 10. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-432/03: komisjon *vs*. Portugal, EKL 2005, lk I-9665, punkt 44), tuleb siiski sedastada, et liidu õiguses ette nähtud proportsionaalsuse põhimõttega ei ole kooskõlas sellised normid, mis CE-märgise puudumise korral automaatselt ja absoluutselt keelavad liikmesriigis turustada tooteid, mida seaduslikult turustatakse teistes liikmesriikides.

29 Nimelt, nagu märgivad eelkõige Ungari valitsus ja komisjon, läheb tingimusteta CE-märgise nõue, mis takistab juba ette vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamist liidu seadusandja poolt täielikult ühtlustamata või Euroopa tehniliste kinnitustega katmata toodete puhul, välistades võimaluse kontrollida, kas vaidlusalused tooted vastavad päritoluliikmesriigi ühtlustamis- ja sertifitseerimismenetluste alusel kehtestatud turvanõuetele, kaugemale sellest, mis on vajalik taotletava turvalisuse eesmärgi saavutamiseks.

30 Eeltoodu põhjal tuleb teisele küsimusele vastata, et ELTL artikleid 34–37 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, millega liikmesriik nõuab selliste teisest liikmesriigist pärinevat ehitustoodete turustamise eeldusena, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, süstemaatiliselt CE-märgise olemasolu.

Kolmas ja neljas küsimus

31 Seoses kolmanda ja neljanda küsimusega tuleb kõigepealt tõdeda, et liidu konkurentsi valdkonna sätted, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on palunud tõlgendada, ei ole ilmselgelt kohaldatavad sellises kontekstis, millega on tegemist põhikohtuasjas.

32 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud kolmas ja neljas küsimus vastuvõetamatud (vt selle kohta 10. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-393/08: Sbarigia, lk I-6333, punktid 29 ja 38).

Kohtukulud

33 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega liikmesriik nõuab selliste teisest liikmesriigist pärinevate ehitustoodete turustamise eeldusena, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, süstemaatiliselt CE-märgise olemasolu.**

2. **ELTL artikleid 34–37 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, millega liikmesriik nõuab selliste teisest liikmesriigist pärinevat ehitustoodete turustamise eeldusena, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, süstemaatiliselt CE-märgise olemasolu.**

Allkirjad