Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 18. oktobra 2012*

„Prosti pretok blaga — Količinske omejitve in ukrepi z enakim učinkom — Notranje prevleke kaminov in dimniških cevi — Neobstoj znaka skladnosti CE — Prepoved trženja“

V zadevi C-385/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija) z odločbo z dne 27. aprila 2010, ki je prispela na Sodišče 30. julija 2010, v postopku

Elenca Srl

proti

Ministero dell’Interno,

SODIŠČE (peti senat)

v sestavi M. Ilešič, v funkciji predsednika petega senata, E. Levits (poročevalec) in J.-J. Kasel, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: A. Impellizzeri,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. septembra 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za družbo Elenca Srl E. Pasquinelli in G. Saltini, odvetnika,

— za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj s C. Colelli, avvocato dello Stato,

— za češko vlado M. Smolek in T. Müller, zastopnika,

— za madžarsko vlado K. Szíjjártó, Z. Tóth in G. Koós, zastopniki,

— za Evropsko komisijo C. Zadra in G. Zavvos, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta z dne 21. decembra 1988 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, ki se nanašajo na gradbene proizvode (89/106/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 9, str. 296), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447) (v nadaljevanju: Direktiva 89/106), in na razlago določb Pogodbe DEU o prostem pretoku blaga.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Elenca Srl (v nadaljevanju: Elenca), ki trži napihljive ovoje za kamine in dimniške cevi, in Ministero dell'Interno glede nacionalne zakonodaje v zvezi z dajanjem teh cevi v promet v Italiji.

Pravni okvir

Ureditev Unije

3 Člen 2(1) Direktive 89/106 določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se smejo proizvodi iz člena 1, namenjeni uporabi v objektih, dati v promet le, če ustrezajo takšni predvideni uporabi, torej imajo take lastnosti, da objekti, v katere bodo ti proizvodi vgrajeni ali napeljani, v njih sestavljeni ali nanje naneseni, če so pravilno projektirani in grajeni, izpolnjujejo bistvene zahteve iz člena 3, kadar in če so ti objekti predmet predpisov, ki vsebujejo take zahteve.“.

4 Člen 4(2) te direktive določa:

„Države članice domnevajo, da so proizvodi primerni za uporabo, če omogočajo uporabo, za katero so namenjeni, če so pravilno oblikovani in izdelani, da zadostijo bistvenim zahtevam iz člena 3, kadar imajo taki proizvodi znak CE, ki kaže, da ustrezajo vsem določbam te direktive, skupaj s postopki ugotavljanja skladnosti, določenimi v poglavju V, in s postopkom, določenim v poglavju III. Znak CE [izkazuje, da so proizvodi]:

(a) skladni z ustreznimi nacionalnimi standardi, ki prenašajo usklajene standarde, sklicevanje na katere je bilo objavljeno v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*. Države članice objavijo sklicevanje na te nacionalne standarde;

(b) skladni z evropskim tehničnim soglasjem, podeljenim po postopku iz poglavja III,

ali

(c) skladni z nacionalnimi tehničnimi specifikacijami iz odstavka 3, če ni usklajenih specifikacij; seznam teh nacionalnih specifikacij se sestavi po postopku iz člena 5(2).“

5 Člen 6 navedene direktive določa:

„1. Države članice na svojem ozemlju ne smejo ovirati prostega pretoka, dajanja v promet ali uporabe proizvodov, ki izpolnjujejo določbe te direktive.

Države članice zagotavljajo, da pravila ali pogoji, ki jih postavljajo javni organi ali zasebna telesa, ki delujejo kot javno podjetje ali kot javni organ na podlagi monopolnega položaja, ne ovirajo uporabe takih proizvodov za predvideni namen.

2. Vendar pa države članice dovolijo, da se na njihovem ozemlju dajo v promet proizvodi, ki jih ne ureja člen 4(2), če izpolnjujejo nacionalne določbe, skladne s Pogodbo, če evropske tehnične specifikacije iz poglavij II in III ne določajo drugače. Komisija in odbor iz člena 19 bosta redno spremljala in preverjala razvoj evropskih tehničnih specifikacij.

[…]“

Italijanska zakonodaja

6 Zakonska uredba št. 152/2006 z dne 4. aprila 2006 v odstavku 1 člena 285, ki je naslovljen „Tehnične značilnosti“, določa:

„Civilne naprave za ogrevanje, katerih nazivna toplotna moč presega mejno vrednost, morajo spoštovati tehnične značilnosti iz dela II priloge IX k delu V te uredbe glede na vrsto uporabljenega goriva.“

7 V prilogi IX navedene uredbe, naslovljeni „Civilne naprave za ogrevanje“, je v delu II, ki je naslovljen „Tehnične zahteve in zahteve glede konstrukcije“, določeno:

„2. Značilnosti kaminov:

[…]

2.7 Naprave […] morajo biti opremljene s kamini, ki so izdelani iz proizvodov, opremljenih z znakom ‚CE‘. Ti kamini morajo biti zlasti:

— izdelani iz nepregornih materialov;

[…]“

8 V okrožnici št. 4853/2009 Ministero dell’Interno (ministrstvo za notranje zadeve) – oddelek za gasilstvo, javno pomoč in civilno zaščito – centralni direktorat za preventivo in tehnično varnost (v nadaljevanju: izpodbijana okrožnica) je navedeno:

„[…] Sistemi za notranje prevleke dimovodnih napeljav, ki so izdelani iz plastičnih materialov […], spadajo na področje uporabe Direktive 89/106/EGS. Za zdaj še ni na razpolago noben poseben usklajen standard. Edini standard, ki ga je pripravil CEN za dimovodne napeljave, izdelane iz plastičnih materialov […], je EN 1447: 2005, ta pa dejansko izrecno izključuje tiste materiale, ki se uporabijo, da bi se spremenile lastnosti površine, ki je v stiku s proizvodi izgorevanja. Označevanje teh sistemov z znakom CE naj bi bilo torej mogoče samo na podlagi evropskega tehničnega soglasja, ki ga izda organ EOTA.

— Zadevni proizvodi se ne smejo uporabljati v civilnih napravah za ogrevanje, katerih nazivna toplotna moč presega 35 kW;

— glede naprav za ogrevanje z močjo, manjšo od 35 kW, […] upravni organ, ki je izdal to okrožnico, vsekakor meni, da je treba morebitno uporabo teh proizvodov omejiti izključno na tiste, ki na podlagi evropskega tehničnega soglasja nosijo znak CE in ki so vgrajeni v skladu s predvideno uporabo, kot jo je določil proizvajalec.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 Družba Elenca uvaža napihljive termoaktivne ovoje za kamine in dimniške cevi, proizvedene na Madžarskem, na italijanski trg in jih tam trži. Ti ovoji omogočajo obnovo starih kaminov in dimniških cevi, ne da bi bila potrebna zidarska dela. Ta tehnologija je bila vpeljana na več evropskih trgov, med drugim na italijanskega, in je nadomestila predhodno uporabljane tradicionalne sisteme, ki so zajemali namestitev zunanjih dimniških cevi predvsem iz nerjavečega jekla ali keramike ali trdih cevi v notranjosti zgradb.

10 Po mnenju družbe Elenca se z izpodbijano okrožnico, ki temelji na zakonski uredbi št. 152/2006, kršijo zlasti členi od 34 PDEU do 37 PDEU, saj se ji s tem, da je možnost trženja proizvoda iz druge države članice Evropske unije (v obravnavanem primeru Madžarske) odvisna od izpolnjevanja tehnične zahteve – in sicer namestitve znaka CE – ki je ni mogoče izpolniti, saj trenutno ni ustreznega usklajenega standarda, dejansko preprečuje možnost uvoza in distribucije.

11 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalno upravno sodišče za deželo Lacij) je tožbo družbe Elenca za razglasitev ničnosti izpodbijane okrožnice razglasilo za nedopustno, ker naj ta okrožnica ne bi bila regulativni akt in naj je ne bi bilo mogoče izpodbijati.

12 Družba Elenca je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato. Predložitveno sodišče je pritožbi družbe Elenca ugodilo, saj je menilo, da izpodbijana okrožnica vpliva na pravni položaj te družbe. Navedeno sodišče se tudi strinja s pomisleki te družbe glede legitimnosti nacionalne ureditve v razmerju do prava Unije.

13 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali so okrožnica, izpodbijana v postopku na prvi stopnji, in notranje določbe, na katere se ta sklicuje, v skladu s pravom Skupnosti in z zgoraj posebej navedenimi določbami; natančneje, ali okrožnica in notranje določbe kršijo načela in pravila, določena v Direktivi 89/106[…] o gradbenih proizvodih, ki nikakor ne nalaga znaka CE in nasprotno določa (v členu 6(1) in (2) [Direktive 89/106]), da države članice ‚na svojem ozemlju ne smejo ovirati prostega pretoka, dajanja v promet ali uporabe proizvodov, ki izpolnjujejo določbe' […] [D]irektive [89/106], in v ta namen zagotavljajo, ‚da pravila ali pogoji, ki jih postavljajo javni organi ali zasebna telesa, ki delujejo kot javno podjetje ali kot javni organ na podlagi monopolnega položaja, ne ovirajo uporabe takih proizvodov za predvideni namen', ter dovolijo, ‚da se na njihovem ozemlju dajo v promet proizvodi, ki jih ne ureja člen 4(2) [Direktive 89/106], če izpolnjujejo nacionalne določbe, skladne s Pogodbo, če evropske tehnične specifikacije iz poglavij II in III [te direktive] ne določajo drugače'?

2. Ali izpodbijana okrožnica in notranje določbe, na katere se ta sklicuje, kršijo zlasti člene od 34 PDEU do 37 PDEU, ki prepovedujejo omejitve pri uvozu in vse ukrepe z enakim učinkom, in sicer zato, ker pogojevanje trženja proizvoda iz druge države članice [Unije], kakor v obravnavanem primeru, z izpolnjevanjem tehnične zahteve, to je z namestitvijo znaka CE – kar bi bilo mogoče in legitimno samo, če bi obstajal ustrezen harmonizirani standard – dejansko preprečuje uvoz in distribucijo zadevnega proizvoda na ozemlju Italije, kar je v nasprotju z načeli iz navedenih členov Pogodbe ES in prava Skupnosti, s katerimi je zagotovljena svoboda in konkurenca ter s katerimi se zahtevajo načela, ki lahko zagotavljajo enako, nediskriminatorno obravnavo in preglednost, sorazmernost ter spoštovanje pravic posameznih podjetij?

3. Ali bi moral normativni okvir, ki izhaja iz prava Skupnosti in katerega namen je zagotoviti dejansko konkurenco tudi v sektorju, na področje katerega spada obravnavani spor, nacionalnemu zakonodajalcu in upravi nalagati, da se vzdržita sprejetja normativnih ukrepov, določenih v zgoraj navedeni [izpodbijani] okrožnici in zakonski uredbi št. 152/2006?

4. Nazadnje, ali je varstvo pluralizma in konkurence znotraj sektorja, ki ga zagotavlja evropsko pravo, omogočeno z nacionalnim predpisom – kot je zakonska uredba št. 152/2006 (zlasti v zvezi s členom 285 in delom II Priloge IX, točki 2.7 in 3.4) – ki določa in nalaga zgoraj opisane omejitve?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

14 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 89/106 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim določbam, ki trženje gradbenih proizvodov, kakršni so ti v zadevi iz postopka v glavni stvari in ki izvirajo iz druge države članice, avtomatično pogojujejo z namestitvijo znaka CE.

15 Glede tega je treba spomniti, da je glavni namen Direktive 89/106 odstranitev ovir za trgovanje z ustvarjanjem razmer, ki omogočajo, da se gradbeni proizvodi prosto tržijo v Uniji. Zato so v tej direktivi opredeljene bistvene zahteve, ki jih morajo izpolnjevati gradbeni proizvodi in ki so udejanjene z usklajenimi standardi in nacionalnimi standardi, s katerimi se izvede prenos, z evropskimi tehničnimi soglasji in nacionalnimi tehničnimi specifikacijami, priznanimi na ravni Unije, (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2008 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-227/06, točka 31).

16 Ni sporno, da so sporni napihljivi ovoji za kamine in dimniške cevi „gradbeni proizvodi“ v smislu Direktive 89/106.

17 Na obravnavi je bilo poleg tega ugotovljeno, da navedeni gradbeni proizvodi niso predmet ne nobenega usklajenega standarda, ne evropskega tehničnega soglasja, ne nacionalne tehnične specifikacije, priznane na ravni Unije, v smislu člena 4(2) Direktive 89/106.

18 Glede gradbenih proizvodov, ki niso zajeti s členom 4(2) Direktive 89/106, člen 6(2) te direktive določa, da države članice dovolijo, da se dajo na njihovem ozemlju gradbeni proizvodi v promet, če izpolnjujejo zahteve s Pogodbo skladnih nacionalnih določb in če evropske tehnične specifikacije ne določajo drugače (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji, točka 33, in sodbo z dne 1. marca 2012 v zadevi Ascafor in Asidac, C-484/10, točka 40).

19 Iz tega izhaja, da država članica ne more avtomatično zahtevati navedbe znaka CE na gradbenem proizvodu, ki ni zajet s členom 4(2) Direktive 89/106 in ki izvira iz druge države članice, da bi se ta proizvod lahko tržil na njenem ozemlju. Navedena država lahko kot pogoj za navedeno trženje določi samo spoštovanje nacionalnih določb, ki so v skladu z obveznostmi, ki jih določa Pogodba, zlasti z načelom prostega pretoka blaga iz členov 34 PDEU in 36 PDEU (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Belgiji, točka 34, ter Ascafor in Asidac, točka 50).

20 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 89/106 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim določbam, ki trženje gradbenih proizvodov, kakršni so ti v zadevi iz postopka v glavni stvari in ki izvirajo iz druge države članice, avtomatično pogojujejo z namestitvijo znaka CE.

Drugo vprašanje

21 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene od 34 PDEU do 37 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim določbam, ki trženje gradbenih proizvodov, kakršni so ti v zadevi iz postopka v glavni stvari in ki izvirajo iz druge države članice, avtomatično pogojujejo z namestitvijo znaka CE.

Obstoj ovire za prosti pretok blaga

22 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba vse trgovinske predpise držav članic, ki bi lahko neposredno ali posredno in dejansko ali potencialno ovirali trgovino znotraj Unije, šteti za ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve v smislu člena 34 PDEU (glej zlasti sodbi z dne 11. julija 1974 v zadevi Dassonville, 8/74, Recueil, str. 837, točka 5, in z dne 2. decembra 2010 v zadevi Ker-Optika, C-108/09, ZOdl., str. I-12213, točka 47). Za uvoznika tako že dejstvo, da je odvrnjen od tega, da v zadevni državi članici z zadevnimi proizvodi vstopi na trg ali jih trži, pomeni oviro za prosti pretok blaga (sodba z dne 12. julija 2012, C-171/11 v zadevi Fra.bo, točka 22 in navedena sodna praksa).

23 Iz prav tako ustaljene sodne prakse izhaja, da člen 34 PDEU določa obveznost, da je treba spoštovati načeli prepovedi diskriminacije in medsebojnega priznavanja proizvodov, ki se zakonito proizvajajo in tržijo v drugih državah članicah, in načelo zagotavljanja prostega dostopa do nacionalnih trgov za proizvode Unije (glej sodbo z dne 10. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-110/05, ZOdl., str. I-519, točka 4, in zgoraj navedeno sodbo Ker-Optika, točka 48).

24 V obravnavanem primeru zahteva glede znaka CE, ki jo določajo upoštevni nacionalni predpisi, čeprav se uporabi brez razlikovanja, v Italiji prepoveduje trženje spornih gradbenih proizvodov, ki se zakonito tržijo v drugih državah članicah.

25 V teh okoliščinah je treba za zahtevo po navedbi znaka CE šteti, da ima enak učinek, kot ga imajo količinske omejitve v smislu člena 34 PDEU, in da zato pomeni oviro za prosti pretok blaga.

Upravičenost ovire za prosti pretok blaga

26 Ni sporno, da je oviro za prosti pretok blaga mogoče upravičiti z razlogi splošnega interesa iz člena 36 PDEU ali z nujnimi zahtevami. V obeh primerih mora biti nacionalni ukrep primeren za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledi, in ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno, da se doseže (glej zgoraj navedeni sodbi Ker-Optika, točka 57, ter Ascafor in Asidac, točka 58).

27 V obravnavanem primeru italijanska vlada poudarja, da sporno nacionalno zakonodajo upravičuje cilj zaščite javne varnosti, zdravja in življenja ljudi, saj je namen te zakonodaje zagotoviti, da tovrstni sporni proizvodi izpolnjujejo predpisane varnostne zahteve.

28 Čeprav glede tega res ni sporno, da ob neobstoju harmonizacijskih pravil države članice same odločajo o ravni zaščite zdravja in življenja ljudi, ki jo želijo zagotavljati, in o nujnosti nadzora zadevnih proizvodov ob uporabi (glej v tem smislu sodbi z dne 27. junija 1996 v zadevi Brandsma, C-293/94, Recueil, str. I-3159, točka 11, in z dne 10. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-432/03, ZOdl., str. I-9665, točka 44), je treba vseeno ugotoviti, da zakonodaja, s katero je trženje proizvodov, ki se zakonito tržijo v drugih državah članicah, na nacionalnem ozemlju avtomatično in absolutno prepovedano, ker navedeni proizvodi ne nosijo znaka CE, ni skladna z zahtevo po sorazmernosti, ki jo določa pravo Unije.

29 Namreč, kot poudarjata zlasti madžarska vlada in Komisija, ta stroga zahteva po navedbi znaka CE, ki vnaprej preprečuje uporabo načela medsebojnega priznavanja proizvodov za proizvode, za katere evropski zakonodajalec ni predvidel popolne uskladitve ali vzpostavitve evropskih tehničnih soglasij, s prepovedjo nadzora nad tem, ali sporni proizvodi izpolnjujejo varnostne zahteve, ki temeljijo na postopku homologacije in certifikacijskem postopku, ki sta izvedena v državi članici, iz katere ti proizvodi izvirajo, presega to, kar je potrebno za dosego cilja varnosti, ki se mu sledi.

30 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člene od 34 PDEU do 37 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim določbam, ki trženje gradbenih proizvodov, kakršni so ti v zadevi iz postopka v glavni stvari in ki izvirajo iz druge države članice, avtomatično pogojujejo z namestitvijo znaka CE.

Tretje in četrto vprašanje

31 Glede tretjega in četrtega vprašanja je najprej treba ugotoviti, da se določbe prava Unije s področja konkurence, za razlago katerih prosi predložitveno sodišče, očitno ne uporabljajo za dejansko stanje, kakršno je to v zadevi iz postopka v glavni stvari.

32 Zato je treba šteti, da tretje in četrto vprašanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, nista dopustni (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2010 v zadevi Sbarigia, C-393/08, str. I-6337, točki 29 in 38).

Stroški

33 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Direktivo Sveta z dne 21. decembra 1988 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, ki se nanašajo na gradbene proizvode (89/106/EGS), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim določbam, ki trženje gradbenih proizvodov, kakršni so ti v zadevi iz postopka v glavni stvari in ki izvirajo iz druge države članice, avtomatično pogojujejo z namestitvijo znaka CE.**

2. **Člene od 34 PDEU do 37 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim določbam, ki trženje gradbenih proizvodov, kakršni so ti v zadevi iz postopka v glavni stvari in ki izvirajo iz druge države članice, avtomatično pogojujejo z namestitvijo znaka CE.**

Podpisi