Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

18 октомври 2012 година*

„Свободно движение на стоки — Количествени ограничения и мерки с равностоен ефект — Вътрешна облицовка за комини и тръби за отвеждане на дима — Липса на маркировка „CE“ — Изключено пускане в продажба“

По дело C-385/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Италия) с акт от 27 април 2010 г., постъпил в Съда на 30 юли 2010 г., в рамките на производство по дело

Elenca Srl

срещу

Ministero dell'Interno,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: г-н M. Ilešič, изпълняващ функцията на председател на пети състав, г-н E. Levits (докладчик) и г-н J.-J. Kasel, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-жа A. Impellizzeri,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 септември 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Elenca Srl, от г-н E Pasquinelli и г-н G. Saltini, avvocati,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-жа C. Colelli, avvocato dello Stato,

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н T. Müller, в качеството на представители,

— за унгарското правителство, от г-н K. Szíjjártó и г-н Z. Tóth, както и от г-н G. Koós, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н C. Zadra и г-н G. Zavvos, в качеството на представители,

* Език на производството: италиански.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 89/106/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно сближаването на законовите, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки по отношение на строителните продукти (ОВ L 40, 1989 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 9, стр. 3), изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213, наричана по-нататък „Директива 89/106“), както и до тълкуването на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното движение на стоки.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Elenca Srl (наричано по-нататък „Elenca“), което търгува с надуваеми тръби за комини и тръби за отвеждане на дима, и Ministero dell'Interno във връзка с национална правна уредба относно пускането на пазара на тези тръби в Италия.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

3 Член 2, параграф 1 от Директива 89/106 гласи:

„Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че посочените в член 1 продукти, предназначени за употреба в строежи, могат да бъдат предлагани на пазара само ако са годни за предвижданата употреба, т.е. че притежават характеристики, подходящи за строежите, в които се влагат, монтират, поставят или инсталират, и ако са правилно проектирани и изпълнени, могат да задоволят посочените в член 3 съществени изисквания в случаите, когато подобни строежи са предмет на разпоредби, съдържащи такива изисквания“.

4 Член 4, параграф 2 от тази директива предвижда:

„Материалите се приемат за годни за употреба от държавите членки, ако са подходящи за добре проектирани и изпълнявани строителни работи по предназначението си и са признати за безопасни по реда на съществените изисквания на член 3, а маркировката CE върху тях свидетелства, че изпълняват изискванията на настоящата директива, включително и че са преминали успешно процедурите по оценка на съответствието, посочени в глава V, както и процедурите в глава III. Маркировката CE означава:

а) те отговарят на съответните национални стандарти, транспониращи хармонизирани стандарти, отпратка за което е публикувана в *Официален вестник на Европейските общности*; държавите членки са длъжни да публикуват отпратките за тези национални стандарти; или

б) те отговарят на европейско техническо одобрение, издадено съгласно процедурата в глава III; или

в) те отговарят на националните технически спецификации, упоменати в параграф 3, когато не съществуват хармонизирани спецификации; трябва да се състави списък на тези национални спецификации, съгласно процедурата в член 5, параграф 2“.

5 Член 6 от посочената директива предвижда:

„1. Държавите членки няма да създават пречки пред свободното движение, пускането на пазара или употребата на своя територия на продукти, които отговарят на разпоредбите на директивата.

Държавите членки гарантират, че при употребата по предназначение на такива продукти няма да бъдат създавани пречки чрез правила или условия, наложени от публични органи или от частни органи, действащи като публични предприятия или действащи като публичен орган въз основа на монополните си позиции.

2. Държавите членки разрешават обаче необхванатите от член 4, параграф 2 продукти да бъдат пускани на пазара на техните територии, ако те отговарят на националните разпоредби в съответствие с Договора, докато европейските технически спецификации, упоменати в глави II и III, не предвидят друго. Комисията и Комитетът, посочен в член 19, следят и периодично преразглеждат развитието на европейските технически спецификации.

[...]“.

Италианската правна уредба

6 Законодателен декрет № 152/2006 от 4 април 2006 г. предвижда в член 285, параграф 1 от него, озаглавен „Технически характеристики“:

„1. Обществените отоплителни инсталации, които имат номинална топлинна мощност над праговата стойност, трябва да отговарят на техническите характеристики, предвидени в част II на приложение IX към част V от настоящия декрет в зависимост от вида на използваното гориво“.

7 Приложение IX към посочения декрет, озаглавено „Граждански отоплителни инсталации“, в част II от него, озаглавена „Технически условия и условия за строителство“, гласи:

„2. Характеристики на комините:

[…]

2.7 Инсталациите […] трябва да разполагат с комини, изградени с продукти, носещи маркировката „CE“. Тези комини трябва по-специално:

— да са изградени с негорими материали,

[…]“.

8 Циркулярно писмо № 4853/2009 на Ministero dell'Interno — служба за пожарна безопасност, спешна помощ и гражданска защита — централна дирекция за защита и техническа безопасност (наричано по-нататък „обжалваното циркулярно писмо“) има следния текст:

„[…] Системите за вътрешна облицовка на тръби за отвеждане на дима, изградени от пластмаса […] попадат в приложното поле на Директива 89/106/ЕИО. До настоящия момент, изглежда, не съществуват специфични правила за хармонизиране. Единственото правило, предвидено от CEN, което се прилага за тръбите за отвеждане на дима, направени от пластмаса, […] е NE 1447: 2005, което в действителност изключва изрично приложенията, които имат за цел да изменят свойствата на повърхността и са в контакт с горивни продукти. Следователно маркировката „CE“ на тези системи може да бъде възможна само чрез препращане към европейско техническо одобрение, предоставено от организация — член на EOTA.

— Използването на тези продукти не се допуска в обществените топлинни централи, които имат номинална мощност над 35 kW,

— относно топлинните централи с мощност под 35 kW […] администрацията, която е автор на това циркулярно писмо, счита, че във всички случаи евентуалното използване на тези продукти трябва да бъде ограничено единствено до тези, които носят маркировката „CE“ въз основа на европейско техническо одобрение и са монтирани в съответствие с предвидения от производителя начин на употреба“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

9 Elenca внася и разпространява на италианския пазар втвърдяващи се при нагряване надуваеми тръби за комини и тръби за отвеждане на дима, произведени в Унгария. Тези тръби позволяват да се възстановят старите комини и тръби за отвеждане на дима, без да се налагат зидарски дейности. Технологията е въведена на редица европейски пазари, по-конкретно на италианския, като заместител на използваните преди това традиционни системи, изразяващи се в монтирането на външни тръби за отвеждане на дима, главно от неръждаема стомана или керамика, или на твърди тръби във вътрешността на сградите.

10 Според Elenca обжалваното циркулярно писмо, основаващо се на Законодателен декрет № 152/2006, нарушава по-специално членове 34—37 ДФЕС доколкото да се обуслови възможността за пускане в продажба на продукт с произход от друга държава — членка на Европейския съюз (в случая Унгария), от техническо изискване — а именно поставянето на маркировката „CE“ — което не е възможно да бъде изпълнено, тъй като понастоящем не съществува съответен хармонизиран стандарт, означава да се възпрепятства на практика възможността за внос и разпространение.

11 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (административен съд — Лацио) обявява за недопустимо искането на Elenca за отмяна на циркулярното писмо, с мотива че последното не може да представлява подзаконов нормативен акт и не може да бъде предмет на обжалване.

12 Elenca подава въззивна жалба срещу това решение пред Consiglio di Stato. Запитващата юрисдикция приема за допустима жалбата на Elenca, тъй като счита, че циркулярното писмо засяга правното положение на дружеството. Тази юрисдикция споделя и съмненията на последното относно законосъобразността на националната правна уредба по отношение на правото на Съюза.

13 При тези обстоятелства Consiglio di Stato решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Циркулярното писмо, обжалвано в първоинстанционното производство, и националните правни норми, на които то се позовава, съвместими ли са, или не с общностното право и с посочените по-горе норми; по-специално нарушават ли принципите и правилата, съдържащи се в Директива 89/106[...] по отношение на строителните продукти, която в никакъв случай не изисква маркировката „CE“, а напротив, предвижда (в член 6, параграфи 1 и 2 [от Директива 89/106]), че държавите членки „няма да създават пречки пред свободното движение, пускането на пазара или употребата на своя територия на продукти, които отговарят на разпоредбите“ на Директива 89/106, гарантират, че „при употребата по предназначение на такива продукти няма да бъдат създавани пречки чрез правила или условия, наложени от публични органи или от частни органи, действащи като публични предприятия или действащи като публичен орган въз основа на монополните си позиции“, и разрешават „необхванатите от член 4, параграф 2 [от Директива 89/106] продукти да бъдат пускани на пазара на техните територии, ако те отговарят на националните разпоредби в съответствие с Договора, докато европейските технически спецификации, упоменати в глави II и III [от тази директива], не предвидят друго“?

2) Циркулярното писмо, обжалвано в първоинстанционното производство, и националните правни норми, на които то се позовава, нарушават ли по-специално членове 34—37 ДФЕС, които забраняват ограниченията върху вноса и мерките с равностоен ефект; доколкото фактът, че пускането в продажба на продукт с произход от друга държава[—членка на Съюза], е обусловено от техническо изискване, както в настоящия случай, а именно поставянето на маркировката „CE“ — което би било възможно и законосъобразно само ако съществуваше съответен хармонизиран стандарт, — на практика води до възпрепятстване на вноса и разпространението на въпросния продукт на италианска територия, в нарушение на принципите, предвидени в горепосочените разпоредби на Договора и общностното право, които гарантират свободата и конкуренцията, като изискват правила, годни да осигурят равно и недискриминационно третиране, както и прозрачност, пропорционалност и зачитане на правата на предприятието?

3) На следващо място, произтичащата от общностното право правна уредба, предназначена да осигури ефективна конкуренция и в сектора, за който се отнася настоящият спор, не следва ли да задължи националния законодател и администрацията да се въздържат от приемане на регулаторните мерки, съдържащи се в [обжалваното] циркулярно писмо [...] и в Законодателен декрет № 152/2006, посочени по-горе?

4) На последно място, може ли национална правна уредба като Законодателен декрет № 152/2006 (по-специално член 285 и точки 2.7 и 3.4 от част II на приложение IX), която предвижда и налага посочените по-горе ограничения, да осигури защитата на плурализма и на конкуренцията, гарантирани от европейското право?

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

14 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 89/106/ЕО трябва се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби, които автоматично обуславят пускането в продажба на строителни продукти с произход от друга държава членка като разглежданите в главното производство от поставянето на маркировката „CE“.

15 В това отношение следва да се напомни, че основната цел на Директива 89/106 е да премахне пречките пред търговията чрез създаването на условия, които дават възможност за свободна продажба на строителните продукти в рамките на Съюза. За тази цел директивата уточнява съществените изисквания, на които трябва да отговарят строителните продукти и които се привеждат в действие посредством хармонизирани хармонизиран стандарти, национални транспониращи норми, европейски технически одобрения, както и посредством признатите на равнището на Съюза национални технически спецификации (вж. в този смисъл Решение от 13 март 2008 г. по дело Комисия/Белгия, C-227/06, точка 31).

16 Безспорно е, че спорните надуваеми тръби за комини и тръби за отвеждане на дима са „строителни продукти“ по смисъла на Директива 89/106.

17 Освен това в съдебното заседание бе изяснено, че посочените строителни продукти не са предмет нито на хармонизиран стандарт, нито на европейско техническо одобрение, признато на равнището на Съюза по смисъла на член 4, параграф 2 от Директива 89/106.

18 Що се отнася обаче до строителните продукти, които не попадат в обхвата на член 4, параграф 2 от Директива 89/106, член 6, параграф 2 от нея предвижда, че държавите членки разрешават тези продукти да бъдат пускани на пазара на техните територии, ако те отговарят на националните разпоредби в съответствие с Договора, докато европейските технически спецификации не предвидят друго (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе, точка 33 и Решение от 1 март 2012 г. по дело Ascafor и Asidac, C-484/10, точка 40).

19 Следователно държава членка не може да изисква автоматично поставянето на маркировката „CE“ върху строителен продукт с произход от друга държава членка, който не попада в обхвата на член 4, параграф 2 от Директива 89/106, за да може този продукт да бъде пуснат в продажба на нейната територия. Тази държава може да подчини посоченото пускане в продажба само на национални разпоредби, които са съобразени с произтичащите от Договора задължения, по-специално с принципа на свободно движение на стоките, прогласен в членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС (вж. Решение по дело Комисия/Белгия, точка 34 и Решение по дело Ascafor и Asidac, точка 50, посочени по-горе).

20 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че Директива 89/106 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби, които автоматично обуславят пускането в продажба на строителни продукти с произход от друга държава членка като разглежданите в главното производство от поставянето на маркировката „CE“.

По втория въпрос

21 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 34—37 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални разпоредби, които автоматично обуславят пускането в продажба на строителни продукти с произход от друга държава членка като разглежданите в главното производство от поставянето на маркировката „CE“.

Относно наличието на пречка за свободното движение на стоки

22 Съгласно постоянната съдебна практика всяка правна уредба в областта на търговията между държавите членки, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Съюза, трябва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект по смисъла на член 34 ДФЕС (вж. по-специално Решение от 11 юли 1974 г. по дело Dassonville, 8/74, Recueil, стр. 837, точка 5 и Решение от 2 декември

2010 г. по дело Ker-Optika, C-108/09, Сборник, стр. I-12213, точка 47). По този начин самият факт на възпирането му от внос или търговия на въпросните стоки в съответната държава членка представлява за вносителя пречка за свободното движение на стоки (Решение от 12 юли 2012 г. по дело Fra.bo, C-171/11, точка 22 и цитираната съдебна практика).

23 От постоянната съдебна практика също така следва, че член 34 ДФЕС отразява задължението да се спазват принципите на недопускане на дискриминация и на взаимно признаване на продуктите, законно произведени и търгувани в други държави членки, както и задължението да се гарантира на продуктите на Съюза свободен достъп до националните пазари (вж. Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-110/05, Сборник, стр. I-519, точка 34 и Решение по дело Ker-Optika, посочено по-горе, точка 48).

24 В случая условието относно маркировката „CE“, предвидено в относимите национални разпоредби, макар да се прилага, без да прави разграничение, забранява пускането в продажба в Италия на спорните строителни продукти, законно търгувани в други държави членки.

25 При тези обстоятелства задължението, свързано с маркировката „CE“, трябва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения върху вноса ефект по смисъла на член 34 ДФЕС, поради което представлява пречка за свободното движение на стоки.

Относно обосноваването на пречката за свободното движение на стоки

26 Безспорно е, че пречка за свободното движение на стоки може да бъде обоснована със съображения от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС, или с императивни изисквания. Както в единия, така и в другия случай националната мярка трябва да е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане (вж. Решение по дело Ker-Optika, точка 57, както и Решение по дело Ascafor и Asidac, точка 58, посочени по-горе).

27 В случая италианското правителство подчертава, че спорната национална правна уредба се обосновава с целта за защита на обществената сигурност, здравето и живота на хората, тъй като е насочена към това да се гарантира, че продуктите от разглеждания вид отговарят на предвидените изисквания за сигурност.

28 Макар в това отношение да е съвсем безспорно, че в отсъствието на правила за хармонизиране държавите членки следва да вземат решение относно степента на закрила на живота и здравето на хората, която възнамеряват да осигурят, както и относно необходимостта от контрол върху продуктите при тяхното използване (вж. в този смисъл Решение от 27 юни 1996 г. по дело Brandsma, C-293/94, Recueil, стр. I-3159, точка 11 и Решение от 10 ноември 2005 г. по дело Комисия/Португалия, C-432/03, Recueil, стр. I-9665, точка 44), следва да се приеме, че правна уредба, която автоматично и безусловно изключва пускането в продажба на националната територия на продукти, законно търгувани в други държави членки, при положение че не носят маркировката „CE“, не е съвместима с предвиденото в правото на Съюза изискване за пропорционалност.

29 Всъщност, както подчертават по-специално унгарското правителство и Комисията, тъй като това стриктно изискване за маркировка „CE“ възпрепятства изначално самото прилагане на принципа на взаимно признаване на продуктите, за които европейският законодател не е извършил пълна хармонизация или не е въвел европейски технически одобрения, като забранява контрола относно спазването по отношение на спорните продукти на изискванията за сигурност, предвидени въз основа на процедури за одобряване и удостоверяване, проведени в държавата членка по произход, то надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел за защита.

30 Предвид изложеното по-горе на втория въпрос следва да се отговори, че членове 34—37 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални разпоредби, които автоматично обуславят пускането в продажба на строителни продукти с произход от друга държава членка като разглежданите в главното производство от поставянето на маркировката „CE“.

По третия и четвъртия въпрос

31 Що се отнася до третия и четвъртия въпрос, още в самото начало следва да се приеме, че разпоредбите на правото на Съюза в областта на конкуренцията, чието тълкуване запитващата юрисдикция иска, са явно неприложими при обстоятелства като разглежданите в главното производство.

32 Ето защо следва да се приеме, че поставените от запитващата юрисдикция трети и четвърти въпрос са недопустими (вж. в този смисъл Решение от 1 юли 2010 г. по дело Sbarigia, C-393/08, Сборник, стр. I-6337, точки 29 и 38).

По съдебните разноски

33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Директива 89/106/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно сближаването на законовите, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки по отношение на строителните продукти, изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби, които автоматично обуславят пускането в продажба на строителни продукти с произход от друга държава членка като разглежданите в главното производство от поставянето на маркировката „CE“.

2) Членове 34—37 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални разпоредби, които автоматично обуславят пускането в продажба на строителни продукти с произход от друга държава членка като разглежданите в главното производство от поставянето на маркировката „CE“.

Подписи