HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

18 octombrie 2012*

„Libera circulație a mărfurilor — Restricții cantitative și măsuri cu efect echivalent — Acoperiri interioare pentru șemineuri și conducte verticale — Lipsa unui marcaj de conformitate CE — Excludere de la comercializare”

În cauza C-385/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Italia), prin decizia din 27 aprilie 2010, primită de Curte la 30 iulie 2010, în procedura

Elenca Srl

împotriva

Ministero dell'Interno,

CURTEA (Camera a cincea)

compusă din domnul M. Ilešič, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, și domnii E. Levits (raportor) și J.-J. Kasel, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna A. Impellizzeri,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 septembrie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Elenca Srl, de E Pasquinelli și de G. Saltini, avvocati;

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de C. Colelli, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de T. Müller, în calitate de agenți;

— pentru guvernul maghiar, de K. Szíjjártó și de Z. Tóth, precum și de G. Koós, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de C. Zadra și de G. Zavvos, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

* Limba de procedură: italiana.

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 89/106/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la materialele de construcții (JO 1989, L 40, p. 12, Ediție specială, 13/vol. 9, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213, denumită în continuare „Directiva 89/106”), precum și interpretarea dispozițiilor Tratatului FUE privind libera circulație a mărfurilor.

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între, pe de o parte, Elenca Srl (denumită în continuare „Elenca”), care comercializează tuburi gonflabile pentru șemineuri și pentru coșuri de fum, și, pe de altă parte, Ministero dell'Interno, referitor la o reglementare națională privind introducerea pe piață a acestor tuburi în Italia.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

3 Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 89/106 prevede:

„Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a garanta că produsele prevăzute la articolul 1 și destinate utilizării în lucrări pot fi introduse pe piață numai dacă îndeplinesc condițiile de utilizare prevăzute, adică numai dacă au asemenea caracteristici încât lucrările în care trebuie încorporate, asamblate, utilizate sau instalate vor putea, cu condiția să fi fost corect proiectate și construite, să îndeplinească cerințele esențiale prevăzute la articolul 3 în cazul în care aceste lucrări fac obiectul unei reglementări care să conțină astfel de cerințe.”

4 Articolul 4 alineatul (2) din această directivă prevede:

„Statele membre presupun că produsele pot fi utilizate dacă permit executarea lucrărilor la care sunt folosite, cu condiția ca acestea din urmă să fie corect proiectate și realizate, să satisfacă cerințele esențiale prevăzute la articolul 3, atunci când aceste produse poartă marcajul CE, care indică faptul că ele satisfac toate dispozițiile prezentei directive, inclusiv procedurile de evaluare a conformității prevăzute la capitolul 5 și procedura prevăzută la capitolul 3. Marcajul CE indică:

(a) că ele sunt conforme cu standardele naționale care transpun standardele armonizate și ale căror referințe au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*. Statele membre publică referințele acestor standarde naționale;

(b) că ele sunt conforme cu un agrement tehnic european eliberat în conformitate cu procedura descrisă în capitolul III

sau

(c) că ele sunt conforme cu specificațiile tehnice naționale prevăzute la alineatul (3), în măsura în care nu există specificații armonizate; se stabilește o listă a acestor specificații naționale în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 5 alineatul (2).”

5 Articolul 6 din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre nu împiedică libera circulație, introducerea pe piață sau utilizarea pe teritoriul lor a produselor care respectă dispozițiile prezentei directive.

Statele membre veghează ca utilizarea unor astfel de produse, în conformitate cu destinația lor, să nu fie interzisă de reguli sau de condiții impuse de către organisme publice sau de organisme private care acționează în calitate de întreprinderi publice sau de organisme publice de pe o poziție de monopol.

(2) Statele membre autorizează totuși introducerea pe piață, pe teritoriul lor, a produselor care nu sunt prevăzute la articolul 4 alineatul (2) dacă respectă dispoziții de drept intern conforme cu tratatul și aceasta până când specificațiile tehnice europene prevăzute la capitolele II și III nu dispun altfel. Comisia și comitetul prevăzute la articolul 19 urmăresc și reexaminează cu regularitate evoluția specificațiilor tehnice europene.

[...]”

Reglementarea italiană

6 Decretul legislativ nr. 152/2006 din 4 aprilie 2006 prevede la alineatul (1) al articolului 285, intitulat „Caracteristici tehnice”:

„1. Instalațiile civile de încălzire cu o putere termică nominală superioară valorii prag trebuie să respecte caracteristicile tehnice prevăzute de partea II din anexa IX la partea V a prezentului decret în funcție de tipul de combustibil utilizat.”

7 Anexa IX la decretul menționat, intitulată „Instalațiile civile de încălzire”, prevede în partea II, intitulată „Condiții tehnice și de construcție”:

„2. Caracteristicile șemineurilor

[...]

2.7 Instalațiile [...] trebuie să includă șemineuri realizate cu produse cu marcajul «CE». În special, aceste șemineuri trebuie:

— construite din materiale incombustibile;

[...]”

8 Circulara nr. 4853/2009 a Ministero dell’Interno – Departamentul pompieri, asistență publică și protecție civilă – Direcția centrală pentru prevenție și securitate tehnică (denumită în continuare „circulara atacată”) este redactată astfel:

„[...] Sistemele de acoperiri interioare pentru conductele de fum realizate din material plastic [...] intră în domeniul de aplicare al Directivei 89/106/CEE. Până în prezent, nu par să existe norme de armonizare specifice. Singurul standard elaborat de CEN și aplicabil coșurilor de fum realizate din material plastic [...] este NE 1447:2005, care exclude chiar expres aplicațiile prin care se urmărește să se modifice proprietățile suprafeței și care vin în contact cu substanțele rezultate din combustie. Așadar, marcajul CE al acestor sisteme nu poate fi posibil decât prin trimiterea la un agrement tehnic european acordat de un organism membru al EOTA.

— Utilizarea produselor menționate este exclusă în cazul centralelor termice civile cu o putere nominală de peste 35 kW;

— pentru centralele termice cu o putere inferioară valorii de 35 kW [...], administratorul autor al acestei circulare este în orice caz de opinia că eventuala utilizare a acestor produse trebuie limitată exclusiv la cele care poartă marcajul CE în temeiul unui agrement tehnic european și care sunt instalate în conformitate cu utilizarea prevăzută de fabricant.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

9 Elenca importă și distribuie pe piața italiană tuburi termorezistente gonflabile pentru șemineuri și conducte de fum, produse în Ungaria. Aceste tuburi permit restaurarea șemineurilor și a conductelor vechi de fum fără a necesita lucrări de zidărie. Această tehnologie a fost introdusă pe mai multe piețe europene, în special pe cea italiană, înlocuind sistemele tradiționale utilizate anterior, care constau în instalarea de conducte de fum externe, în principal din oțel inoxidabil sau din ceramică, sau în instalarea de tuburi rigide în interiorul clădirilor.

10 Potrivit Elenca, circulara atacată, întemeiată pe Decretul legislativ nr. 152/2006, încalcă în special articolele 34 TFUE-37 TFUE, întrucât impunerea, în cazul posibilității de a comercializa un produs provenit dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene (în speță Ungaria), a unei condiții tehnice – respectiv aplicarea marcajului CE – care nu poate fi îndeplinită întrucât, până în prezent, nu există o normă armonizată corespunzătoare împiedică în practică posibilitatea importului și a distribuției produsului menționat.

11 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a declarat inadmisibilă cererea Elenca de anulare a circularei atacate pentru motivul că aceasta nu are natura unui act administrativ și nu poate face obiectul unei acțiuni.

12 Elenca a formulat apel la Consiglio di Stato împotriva acestei decizii. Instanța de trimitere a admis acțiunea Elenca, considerând că circulara atacată afectează situația juridică a acestei societăți. Instanța de trimitere manifestă aceleași îndoieli precum Elenca în legătură cu legitimitatea reglementării naționale în raport cu dreptul Uniunii.

13 În acest context, Consiglio di Stato a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Circulara atacată în primă instanță și normele de drept național menționate în cadrul acesteia sunt compatibile sau nu sunt compatibile cu dreptul comunitar și cu normele sus-menționate? În special, acestea încalcă principiile și normele stabilite prin Directiva 89/106[...], referitoare la materialele de construcții, care nu impune în niciun mod marca CE, ci, dimpotrivă, prevede [la articolul 6 alineatele (1) și (2) [din Directiva 89/106]] că statele membre «nu împiedică libera circulație, introducerea pe piață sau utilizarea pe teritoriul lor a produselor care respectă dispozițiile» Directivei [89/106], veghează ca «utilizarea unor astfel de produse, în conformitate cu destinația lor, să nu fie interzisă de reguli sau de condiții impuse de către organisme publice sau de organisme private care acționează în calitate de întreprinderi publice sau de organisme publice de pe o poziție de monopol» și autorizează «introducerea pe piață, pe teritoriul lor, a produselor care nu sunt prevăzute la articolul 4 alineatul (2) [din Directiva 89/106] dacă respectă dispoziții de drept intern conforme cu tratatul, și aceasta până când specificațiile tehnice europene prevăzute la capitolele II și III [din această directivă] nu dispun altfel»?

2) Circulara atacată și normele naționale menționate în aceasta încalcă, în special, articolele 34 TFUE-37 TFUE, care interzic restricțiile la import și măsurile cu efect echivalent, în măsura în care condiționarea comercializării unui produs provenit din alt stat [al Uniunii], precum în cazul

examinat, de o cerință tehnică, respectiv aplicarea mărcii CE – aplicare care ar fi posibilă și legitimă numai în cazul în care ar exista un standard armonizat corespondent – împiedică astfel importul și distribuția produsului care face obiectul prezentei cauze pe teritoriul statului italian, în contradicție cu principiile impuse prin normele menționate ale tratatului și ale dreptului comunitar, care garantează libertatea și concurența, prin impunerea unor principii care pot asigura un tratament nediscriminatoriu și egal, precum și transparență, proporționalitate și respectarea drepturilor întreprinderilor?

3) În continuare, cadrul normativ creat de dreptul comunitar și stabilit în vederea garantării unei concurențe efective inclusiv în domeniul căruia îi aparține prezenta cauză nu ar fi trebuit să impună legiuitorului național și administrației să nu adopte măsurile administrative prevăzute în circulara [atacată] și în Decretul legislativ nr. 152/2006 sus-menționate?

4) În cele din urmă, protecția pluralismului și a concurenței în domeniu, garantată de dreptul european, este asigurată printr-o dispoziție națională precum Decretul legislativ nr. 152/2006 (în special articolul 285 și punctele 2.7 și 3.4 din partea II din anexa IX la acesta), care prevede și impune limitele precizate în cele de mai sus?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

14 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Directiva 89/106/CE trebuie interpretată în sensul că se opune unor dispoziții naționale care condiționează din oficiu de aplicarea marcajului CE comercializarea materialelor de construcții provenite din alt stat membru, precum cele în cauză în acțiunea principală.

15 În această privință trebuie amintit că Directiva 89/106 are drept obiect principal eliminarea obstacolelor în calea schimburilor comerciale, prin crearea condițiilor care să permită comercializarea în mod liber a materialelor de construcții în interiorul Uniunii. În acest scop, directiva precizează cerințele esențiale pe care trebuie să le îndeplinească produsele pentru construcții și care sunt puse în aplicare prin norme armonizate și prin norme naționale de transpunere, prin omologări tehnice europene, precum și prin specificații tehnice naționale recunoscute la nivelul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Belgia, C-227/06, punctul 31).

16 Nu se contestă că tuburile gonflabile pentru șemineuri și pentru coșuri de fum în litigiu sunt „produse pentru construcții”, în sensul Directivei 89/106.

17 În plus, în ședință s-a subliniat că materialele de construcții menționate nu fac nici obiectul unei norme armonizate sau al unui agrement tehnic european, nici al unei specificații tehnice naționale, recunoscută la nivelul Uniunii, în sensul articolului 4 alineatul (2) din Directiva 89/106.

18 Or, cu privire la un produs pentru construcții care nu intră sub incidența articolului 4 alineatul (2) din Directiva 89/106, articolul 6 alineatul (2) din aceasta prevede că statele membre autorizează introducerea pe piață, pe teritoriul lor, a acestor produse dacă respectă dispoziții de drept intern conforme cu tratatul, și aceasta până când specificațiile tehnice europene nu dispun altfel (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, punctul 33, și Hotărârea din 1 martie 2012, Ascafor și Asidac, C-484/10, punctul 40).

19 Prin urmare, un stat membru nu poate solicita din oficiu aplicarea marcajului CE pe un material de construcții neacoperit de articolul 4 alineatul (2) din Directiva 89/106, provenit din alt stat membru, pentru ca acest produs să poată fi comercializat pe teritoriul său. Statul menționat nu poate să supună

introducerea pe piață, pe teritoriul său, a unui produs pentru construcții care nu face obiectul unor specificații tehnice armonizate sau recunoscute la nivelul Uniunii decât unor dispoziții naționale conforme cu obligațiile care rezultă din tratat, în special cu principiul liberei circulații a mărfurilor prevăzut la articolele 34 TFUE și 36 TFUE (a se vedea Hotărârile Comisia/Belgia, punctul 34, și Ascafor și Asidac, punctul 50, citate anterior).

20 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima întrebare că Directiva 89/106 trebuie interpretată în sensul că se opune unor dispoziții naționale care condiționează din oficiu de aplicarea marcajului CE comercializarea materialelor de construcții provenite din alt stat membru, precum cele în cauză în acțiunea principală.

Cu privire la a doua întrebare

21 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 34 TFUE-37 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții naționale care condiționează din oficiu de aplicarea marcajului CE comercializarea materialelor de construcții provenite din alt stat membru, precum cele în cauză în acțiunea principală.

Cu privire la existența unui obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor

22 Potrivit unei jurisprudențe constante, orice reglementare comercială a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului din interiorul Uniunii trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul articolului 34 TFUE (a se vedea în special Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville, 8/74, Rec., p. 837, punctul 5, și Hotărârea din 2 decembrie 2010, Ker-Optika, C-108/09, Rep., p. I-12213, punctul 47). Astfel, simplul fapt de a fi descurajată introducerea sau comercializarea produselor în cauză în statul membru respectiv constituie pentru importator un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor (Hotărârea din 12 iulie 2012, C-171/11, Fra.bo, punctul 22 și jurisprudența citată).

23 Rezultă dintr-o jurisprudență de asemenea constantă că articolul 34 TFUE reflectă obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele Uniunii (a se vedea Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia, C-110/05, Rep., p. I-519, punctul 34, și Hotărârea Ker-Optika, citată anterior, punctul 48).

24 În speță, condiția privind marcajul CE, prevăzută de dispozițiile naționale relevante, deși aplicabilă fără distincție, interzice comercializarea în Italia a produselor de construcții în litigiu, comercializate legal în alte state membre.

25 În aceste condiții, obligația de aplicare a marcajului CE trebuie considerată ca având un caracter echivalent unei restricții cantitative la import în sensul articolului 34 TFUE și constituie, în consecință, un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor.

Cu privire la justificarea obstacolului în calea liberei circulații a mărfurilor

26 Este cert că un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor poate fi justificat de motivele de interes general enumerate la articolul 36 TFUE sau de cerințe imperative. Și într-un caz, și în celălalt, măsura națională trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins (a se vedea Hotărârile Ker-Optika, punctul 57, și Ascafor și Asidac, punctul 58, citate anterior).

27 În speță, guvernul italian a subliniat că reglementarea națională în litigiu este justificată de obiectivul de protecție a securității publice, a sănătății și a vieții persoanelor, în măsura în care urmărește să garanteze că produsele de tipul în cauză îndeplinesc cerințele de securitate impuse.

28 Deși, în această privință, este cert că, în lipsa unor norme de armonizare, statele membre sunt cele care decid nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății și a vieții persoanelor și necesitatea de a controla produsele respective la momentul utilizării acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 iunie 1996, Brandsma, C-293/94, Rec., p. I-3159, punctul 11, și Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Portugalia, C-432/03, Rec., p. I-9665, punctul 44), trebuie totuși să se constate că o reglementare prin care se interzice în mod automat și absolut comercializarea pe teritoriul național a produselor legal comercializate în alte state membre, pentru motivul că produsele respective nu au marcaj CE, nu este compatibilă cu cerința proporționalității impusă de dreptul Uniunii.

29 Astfel, după cum subliniază în special guvernul maghiar și Comisia, întrucât această cerință strictă privind marcajul CE împiedică, în amonte, chiar aplicarea principiului recunoașterii reciproce a produselor pentru care legiuitorul european nu a efectuat o armonizare deplină sau nu a stabilit agremente tehnice europene, interzicând controlul respectării de către produsele în litigiu a cerințelor de securitate impuse pe baza procedurilor de omologare și de certificare realizate în statul membru de origine, depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul de securitate urmărit.

30 Având în vedere ceea ce precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolele 34 TFUE-37 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun dispozițiilor naționale care condiționează din oficiu de aplicarea marcajului CE comercializarea materialelor de construcții provenite din alt stat membru, precum cele în cauză în acțiunea principală.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

31 În ceea ce privește a treia și a patra întrebare, este necesar să se constate de la bun început că dispozițiile dreptului Uniunii în materie de concurență a căror interpretare este solicitată de instanța de trimitere sunt vădit inaplicabile într-un context precum cel din acțiunea principală.

32 În consecință, este necesar să se considere că a treia și a patra întrebare adresate de instanța de trimitere sunt inadmisibile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2010, Sbarigia, C-393/08, Rep., p. I-6337, punctele 29 și 38).

Cu privire la cheltuielile de judecată

33 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

1) Directiva 89/106/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la materialele de construcții, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003, trebuie interpretată în sensul că se opune unor dispoziții naționale care condiționează din oficiu de aplicarea marcajului CE comercializarea materialelor de construcții provenite din alt stat membru, precum cele în cauză în acțiunea principală.

2) Articolele 34 TFUE-37 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun dispozițiilor naționale care condiționează din oficiu de aplicarea marcajului CE comercializarea materialelor de construcții provenite din alt stat membru, precum cele în cauză în acțiunea principală.

Semnături