WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)
z dnia 23 lutego 2006 r. *

W sprawie C-441/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Landesgericht Klagenfurt (Austria) postanowieniem z dnia 13 sierpnia 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 października 2004 r., w postępowaniu:

A-Punkt Schmuckhandels GmbH

przeciwko

Claudii Schmidt,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas, prezes izby, J.P. Puissochet, U. Lõhmus (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Claudii Schmidt przez A. Seebachera, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez B. Schimę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 28 WE i 30 WE.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy spółką A-Punkt Schmuckhandels GmbH (zwaną dalej „A-Punkt") a Claudią Schmidt, mającego za przedmiot zaprzestanie przez tę ostatnią prowadzenia działalności polegającej na sprzedaży, poprzez akwizycję w domu, ozdób ze srebra.

Ramy prawne

3 Austriacki kodeks działalności gospodarczej (Gewerbeordnung, BGBl., 194/1994, zwany dalej „GewO") zakazuje sprzedaży i zbierania w domu klienta zamówień na pewne towary, między innymi ozdoby ze srebra. Zakaz ten został zawarty w § 57 ust. 1 tego kodeksu, który brzmi następująco:

„Zabrania się odwiedzin u osób prywatnych w celu uzyskiwania zamówień na dodatki do żywności, trucizny, produkty lecznicze, środki wspomagające leczenie, zegarki i zegary z metali szlachetnych, wyroby ze złota, srebra i platyny, kamienie szlachetne i ozdobne, broń i amunicję, wyroby pirotechniczne, kosmetyki, nagrobki, pomniki nagrobne i dodatki do nich, a także wieńce i inne dekoracje nagrobne. Tak samo zabrania się organizowania w prywatnych gospodarstwach domowych imprez promocyjnych dotyczących tych towarów — w tym także spotkań promocyjnych oraz doradczych — które są kierowane do osób prywatnych, niezależnie od tego, czy są one organizowane przez sam podmiot gospodarczy, czy przez osoby trzecie. [...]"

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

4 Claudia Schmidt prowadzi przedsiębiorstwo, którego siedziba znajduje się na terenie Niemiec. Zajmuje się ona handlem obwoźnym ozdobami na terytorium Unii

Europejskiej, prowadząc akwizycję wśród osób prywatnych w prywatnych mieszkaniach. Oferuje ona tam sprzedaż ozdób ze srebra i przyjmuje zamówienia na te ozdoby. Jednostkowa cena takich ozdób nie przekracza 40 EUR.

5 W dniu 18 grudnia 2003 r. Claudia Schmidt zorganizowała imprezę promującą te ozdoby w prywatnym gospodarstwie domowym w Klagenfurcie, na terenie Austrii. W następstwie tego spotkania A-Punkt, która prowadzi działalność konkurencyjną, wniosła do Landesgericht Klagenfurt powództwo skierowane przeciwko Claudii Schmidt, mające za przedmiot żądanie zaprzestania prowadzenia przez tę ostatnią działalności ze względu na to, że zakazuje jej § 57 ust. 1 GewO.

6 Claudia Schmidt kwestionuje żądania zgłoszone przez skarżącą w sporze przed sądem krajowym, podnosząc, że § 57 GewO stoi w sprzeczności z ustanowioną w art. 28 WE swobodą przepływu towarów. Podkreśla ona w szczególności, że sprzedaż w domu klienta ozdób ze srebra jest dozwolona tak w Niemczech, jak we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie.

7 W tych okolicznościach Landgericht Klagenfurt postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 28 WE i 30 WE należy interpretować w ten sposób, że stronie pozwanej zapewnia się swobodę, w ramach jej działalności gospodarczej, rozprowadzania ozdób ze srebra poprzez odwiedziny u osób prywatnych w celu sprzedaży i przyjmowania zamówień na te ozdoby?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy przepis prawa państwa członkowskiego, zgodnie z którym rozprowadzanie ozdób ze srebra poprzez odwiedziny u osób prywatnych w celu sprzedaży i przyjmowania zamówień na te ozdoby jest zabronione, stanowi ograniczenie swobodnego przepływu towarów w rozumieniu art. 28 WE i 30 WE?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na to drugie pytanie, czy przepis krajowy, który wbrew art. 28 WE i 30 WE zabrania rozprowadzania ozdób ze srebra poprzez odwiedziny u osób prywatnych w celu sprzedaży i przyjmowania zamówień na te ozdoby, nie stoi w sprzeczności z prawem jednostki do rozprowadzania tych ozdób w taki sposób?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

8 Poprzez te trzy pytania, które należy przeanalizować łącznie, sąd krajowy w istocie dąży do ustalenia, czy art. 28 WE stoi w sprzeczności z przepisem krajowym takim jak § 57 GewO, zakazującym sprzedaży, a także zbierania zamówień na ozdoby ze srebra poprzez akwizycję w domu.

9 Tytułem wstępnym należy stwierdzić, że celem § 57 GewO jest wyłączenie — w odniesieniu do tego typu ozdób — pewnej metody wprowadzania do obrotu. Ponadto postępowanie przed sądem krajowym jest związane z sytuacją, w której osoba prowadząca przedsiębiorstwo, którego siedziba znajduje się w Niemczech, zorganizowała sprzedaż ozdób w domu na terenie Austrii. W tych okolicznościach, przepisy krajowe, które zakazują sprzedaży ozdób w domu, wchodzą w zakres zastosowania zasady swobodnego przepływu towarów.

10 Celem dyrektywy Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (Dz.U. L 372, str. 31) jest częściowa harmonizacja zasad w dziedzinie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych metod wprowadzania do obrotu, między innymi umów sprzedaży zawartych podczas odwiedzin prowadzącego działalność handlową u osoby prywatnej.

11 Nie ulega wątpliwości, bez konieczności przeprowadzania pogłębionej analizy osiągniętego dzięki dyrektywie stopnia harmonizacji, że państwa członkowskie są na podstawie jej art. 8 uprawnione do wydania lub utrzymania w mocy przepisów, których celem jest zapewnienie ochrony konsumentów o zakresie szerszym niż ochrona przewidziana w tej dyrektywie.

12 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, państwa członkowskie mogą na tej podstawie wydać lub utrzymać w mocy całkowity lub częściowy zakaz zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa (zob. wyroki z dnia 16 maja 1989 r. w sprawie 382/87 Buet i EBS, Rec. str. 1235, pkt 16 oraz z dnia 14 marca 1991 r. w sprawie C-361/89 Di Pinto, Rec. str. I-1189, pkt 21). Powinny one jednak korzystać z tego uprawnienia, przestrzegając podstawowej zasady swobodnego przepływu towarów, wyrażającej się poprzez ustanowiony w art. 28 WE zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie między państwami członkowskimi oraz wszelkich środków o skutku równoważnym (zob. podobnie wyrok z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie C-71/02 Karner, Rec. str. I-3025, pkt 34).

13 Trybunał wypowiedział się już w przedmiocie zgodności z art. 28 WE różnych przepisów krajowych regulujących metody wprowadzania do obrotu (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-20/03 Burmanjer i in., Zb.Orz. str. I-4133, pkt 22).

14 Jak wielokrotnie było to rozstrzygane przez Trybunał, wszelkie przepisy handlowe państw członkowskich mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub

potencjalnie utrudnić handel wewnątrz Wspólnoty, należy uznać za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych i na tej podstawie są one zakazane (zob. w szczególności wyroki z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. str. 837, pkt 5, z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-420/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-6445, pkt 25 i ww. wyrok w sprawie Karner, pkt 36).

15 W wyroku z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, Rec. str. I-6097, pkt 16, Trybunał wyjaśnił jednak, że krajowe przepisy ograniczające bądź zabraniające niektórych metod sprzedaży nie mogą utrudniać bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie handlu między państwami członkowskimi, zgodnie z linią orzeczniczą zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie Dassonville, pod warunkiem że przepisy te obowiązują wszystkich zainteresowanych prowadzących działalność na terytorium kraju oraz, po drugie, dotyczą w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i pochodzącymi z innych państw członkowskich (zob. także wyroki z dnia 13 stycznia 2000 r. w sprawie C-254/98 TK-Heimdienst, Rec. str. I-151, pkt 23; z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. str. I-14887, pkt 68; ww. wyroki w sprawie Karner, pkt 37 i w sprawie Burmanjer i in., pkt 24).

16 Trybunał zaliczył następnie do przepisów regulujących sposoby sprzedaży w rozumieniu ww. wyroku w sprawie Keck i Mithouard przepisy dotyczące niektórych metod wprowadzania do obrotu (zob. w szczególności wyroki z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawach połączonych C-401/92 i C-402/92 Tankstation 't Heukske i Boermans, Rec. str. I-2199, pkt 12–14 oraz ww. wyroki w sprawie TK-Heimdienst, pkt 24 i w sprawie Burmanjer i in., pkt 25 i 26).

17 Jak wynika z pkt 9 niniejszego wyroku, przepisy krajowe ustanawiające rozpatrywany zakaz sprzedaży w domu klienta dotyczą metody wprowadzania do obrotu. Nie ulega wątpliwości, że jego zadaniem nie jest regulowanie wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Zakres przedmiotowy art. 28 WE nie obejmie go jednak tylko w przypadku, gdy spełni on oba warunki powołane w pkt 15 niniejszego wyroku.

18 W odniesieniu do pierwszego z tych warunków, nie ulega wątpliwości, że § 57 GewO znajduje zastosowanie wobec wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium austriackim, bez względu na ich przynależność państwową. Pierwszy warunek postawiony w ww. wyroku w sprawie Keck i Mithouard jest zatem spełniony.

19 Jeśli chodzi o warunek drugi, nie ulega wątpliwości, że przepis ustanawiający zakaz sprzedaży ozdób w domu nie wprowadza rozróżnienia mającego za podstawę pochodzenie rozpatrywanych towarów.

20 Należy następnie zbadać, czy ogólny zakaz sprzedaży, a także zbierania zamówień na ozdoby ze srebra poprzez akwizycję w domu nie może w rzeczywistości utrudniać dostępu do rynku rozpatrywanym towarom pochodzącym z innych państw członkowskich w większym stopniu, niż utrudnia go towarom krajowym.

21 Przepis taki jak rozpatrywany w sporze przed sądem krajowym może w zasadzie ograniczać całkowitą wielkość sprzedaży określonych towarów w danym państwie członkowskim, a zatem wpływać również na wielkość sprzedaży towarów pochodzących z innych państw członkowskich. Stwierdzenie takie nie wystarcza jednak do tego, aby uznać przepis ten za środek o skutku równoważnym (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Keck i Mithouard, pkt 13 oraz wyrok z dnia 20 czerwca 1996 r. w sprawach połączonych od C-418/93 do C-421/93, od C-460/93 do C-462/93, C-464/93, od C-9/94 do C-11/94, C-14/94 i C-15/94, C-23/94 i C-24/94 oraz C-332/94 Semeraro Casa Uno i in., Rec. str. I-2975, pkt 24).

22 Wprawdzie, jak podnosi Komisja Wspólnot Europejskich, sprzedaż w domu klienta ozdób o niskiej wartości może okazać się bardziej właściwa i skuteczna niż sprzedaż w ramach struktury handlowej o trwałym charakterze. Sprzedaż w ramach struktury

handlowej o trwałym charakterze może bowiem spowodować po stronie podmiotów gospodarczych specjalizujących się w ozdobach tej wartości proporcjonalnie bardzo wysokie koszty.

23 Jednak okoliczność, że metoda wprowadzania do obrotu okazuje się skuteczna i bardziej zyskowna sama w sobie, nie wystarcza, aby wykazać, iż ustanawiający zakaz przepis krajowy podlega zakazowi przewidzianemu w art. 28 WE. Przepis taki nie stanowi bowiem środka o skutku równoważnym, o ile wyłączenie danej metody wprowadzania do obrotu nie wpływa na towary pochodzące z innych państw członkowskich w większym stopniu niż na towary krajowe.

24 W tym względzie nie ulega wątpliwości, że zakaz będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym nie dotyczy wszystkich postaci obrotu rozpatrywanymi towarami, lecz tylko jednej z nich, nie wyłączając zatem możliwości sprzedaży tych towarów na terytorium krajowym za pomocą innych metod.

25 Jednak dowody, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwalają mu na ustalenie z pewnością, czy ustanowiony w § 57 GewO zakaz sprzedaży w domu klienta wpływa na obrót towarami pochodzącymi z innych niż Austria państw członkowskich w znacznie większym stopniu niż na obrót towarami pochodzącymi z tego państwa członkowskiego. W tych okolicznościach, do sądu krajowego należy ustalenie, czy warunek ten został spełniony, w szczególności w kontekście rozważań przedstawionych w pkt 20–24 niniejszego wyroku.

26 Jeśli po przeprowadzeniu tej analizy sąd krajowy stwierdzi, że w odniesieniu do dostępu do rynku krajowego, zakaz ustanowiony w § 57 GewO wpływa na towary

pochodzące z innych państw członkowskich w większym stopniu niż na towary krajowe, jego zadaniem będzie ustalenie, czy zakaz ten jest uzasadniony celem interesu ogólnego w rozumieniu linii orzeczniczej zapoczątkowanej wyrokiem z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwanego „Cassis de Dijon", Rec. str. 649 lub jednym z celów wyliczonych w art. 30 WE, a także, czy jest on konieczny i proporcjonalny do osiągnięcia tego celu.

27 W tym względzie, ochrona konsumentów może stanowić uzasadnienie zakazu stanowiącego przedmiot sporu przed sądem krajowym pod podwójnym warunkiem, że zakaz ten jest właściwy, aby zapewnić osiągnięcie realizowanego celu oraz nie wychodzi poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

28 Przy dokonywaniu oceny należy uwzględnić stopień ochrony, z jakiej konsumenci korzystają w ramach sprzedaży i zbierania zamówień na rozpatrywane towary na podstawie dyrektywy 85/577.

29 W ramach tej kontroli należy także uwzględnić cechy charakterystyczne sprzedaży w domu klienta ozdób ze srebra, w szczególności znacznie większe prawdopodobieństwo oszukania konsumentów, wynikające z braku informacji, braku możliwości porównania cen lub też niedostatecznych gwarancji w zakresie autentyczności ozdób, a także większą presję psychologiczną przy zakupie, w sytuacji gdy sprzedaż jest organizowana prywatnie.

30 W kontekście całości powyższych rozważań na postawione pytania należy odpowiedzieć w ten sposób, że w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów art. 28 WE nie stoi w sprzeczności z przepisem krajowym, w którym państwo

członkowskie zakazuje na swoim terytorium sprzedaży i zbierania zamówień na ozdoby ze srebra poprzez akwizycję w domu, jeśli przepis taki znajduje zastosowanie wobec wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych ze względu na to, że dotyczy on w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu towarami krajowymi i towarami pochodzącymi z innych państw członkowskich. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy — biorąc pod uwagę okoliczności zawisłego przed nim sporu — zastosowanie przepisu krajowego może zapobiegać dostępowi do rynku towarów pochodzących z innych państw członkowskich lub utrudniać ten dostęp w większym stopniu, niż utrudnia on dostęp do rynku towarom krajowym oraz — jeśli ta sytuacja ma miejsce — zbadanie, czy rozpatrywany przepis jest uzasadniony celem interesu ogólnego w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez orzecznictwo Trybunału lub jednym z celów wyliczonych w art. 30 WE, a także — czy przepis ten jest proporcjonalny do tego celu.

W przedmiocie kosztów

31 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 28 WE nie stoi w sprzeczności z przepisem krajowym, w którym państwo członkowskie zakazuje na swoim terytorium sprzedaży i zbierania zamówień na ozdoby ze srebra poprzez akwizycję w domu, jeśli przepis taki znajduje zastosowanie wobec wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych ze względu na to, że dotyczy on w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu towarami krajowymi i towarami pochodzącymi z innych państw członkowskich. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy — biorąc pod uwagę okoliczności zawisłego przed nim sporu —

zastosowanie przepisu krajowego może zapobiegać dostępowi do rynku towarów pochodzących z innych państw członkowskich lub utrudniać ten dostęp w większym stopniu, niż utrudnia on dostęp do rynku towarom krajowym oraz — jeśli ta sytuacja ma miejsce — zbadanie, czy rozpatrywany przepis jest uzasadniony celem interesu ogólnego w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez orzecznictwo Trybunału lub jednym z celów wyliczonych w art. 30 WE, a także — czy przepis ten jest proporcjonalny do tego celu.

Podpisy