



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

12. juuli 2012*

Kaupade vaba liikumine — Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmed —
Siseriiklik sertifitseerimismenetlus — Siseriiklikule õigusele vastavuse eeldus — EÜ artikli 28
kohaldatavus sertifitseerimisega tegelevale eraõiguslikule ühingule

Kohtuasjas C-171/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Oberlandesgericht Düsseldorf'i (Saksamaa) 30. märtsi 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. aprillil 2011, menetluses

Fra.bo SpA

versus

Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-Wissenschaftlicher Verein,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot, kohtunikud A. Prechal, K. Schieman (ettekandja), L. Bay Larsen ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: V. Trstenjak,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. veebruari 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades märkusi, mille esitasid:

- Fra.bo SpA, esindajad: *Rechtsanwalt* A. Saueracker ja *Rechtsanwalt* M. Becker,
- Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-Wissenschaftlicher Verein, esindajad: *Rechtsanwalt* C. Tellman ja *Rechtsanwalt* F.-E. Hufnagel,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja N. Graf Vitzthum,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja D. Hadroušek,
- Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels ja B. Koopman,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Zavvos, G. Wilms, L. Malferrari ja C. Hödlmayr,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

— EFTA järelevalveamet, esindajad: M. Schneider ja X. Lewis,
olles 28. märtsi 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab EÜ artiklite 28 ja 81 ning EÜ artikli 86 lõike 2 tõlgendamist.
- 2 Taotlus esitati Fra.bo SpA (edaspidi „Fra.bo”), mis on Itaalia õiguse alusel asutatud äriühing ja tegeleb vee või gaasi juhtimiseks mõeldud vasest toruliitmike tootmise ja turustamisega, ning Saksamaa sertifitseerimisasutuse Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) - Technisch-Wissenschaftlicher Verein (edaspidi „DVGW”) vahelise kohtuvaidluse raames, mille ese on Fra.bo toodetud ja turustatud vasest toruliitmike sertifikaadi äravõtmise või selle pikendamisest keeldumise otsus.

Saksamaa õiguslik raamistik

- 3 Eelotsusetaotlusest ja huvitatud poolte märkustest nähtub, et 20. juuni 1980. aasta määrus veevarustuse tüüptingimuste kohta (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser; *Bundesgesetzblatt*, edaspidi „*BGBl.*”, 1980 I, lk 750; edaspidi „*AVBWasserV*”) määratleb veevarustustevõtjate ja nende klientide vahelise müügi üldised tingimused, millest pooled võivad vabalt kõrvale kalduda.
- 4 Põhikohtuasja asjaolude aset leidmise ajal oli AVBWasserV § 12 lõige 4 sõnastatud järgmiselt:

„Kasutada tohib vaid selliseid materjale ja seadmeid, mis on toodetud vastavalt tehnika tunnustatud reeglitele. Tunnustatud katseasutuse märgis (näiteks DIN-DVGW, DVGW või GS) näitab, et need tingimused on täidetud.”

- 5 13. jaanuari 2010. aasta määrus (*BGBl.* 2010 I, lk 10) muutis AVBWasserV § 12 lõiget 4 järgmiselt:

„Kasutada tohib vaid selliseid materjale ja seadmeid, mis on toodetud vastavalt tehnika tunnustatud reeglitele. Esimeses lauses nimetatud kriteeriumidele vastavust eeldatakse, kui on olemas CE-märgis just joogiveevaldkonnas kasutamiseks. Kui CE-märgis ei ole kohustuslik, eeldatakse vastavuse olemasolu ka juhul, kui tootel või seadmel on valdkonnas tunnustatud sertifitseerija vastavusmärgis, eeskätt DIN-DVGW-märgis või DVGW-märgis. Tooteid ja seadmeid, mis

1. on õiguspäraselt toodetud mõnes muus Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis või
2. on õiguspäraselt toodetud või turule viidud mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või Türgis

ja mis ei vasta kolmandas lauses nimetatud vastavusmärgiste tehnilistele spetsifikatsioonidele, koheldakse samaväärselt eelnevalt nimetatud riikides toimunud katsetusi ja ülevaatusi kaasates, kui sellega saavutatakse püsivalt samasugune kaitsetase, nagu on nõutud Saksamaal.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 6 Eelotsusetaotlusest ja huvitatud poolte märkustest nähtub, et Fra.bo on Itaalias asuv ettevõtja, mis toodab ja turustab vasest toruliitmikke. Vasest toruliitmike puhul on tegemist kahe toruliiteosa vahelise ühendusosaga, kusjuures toruliitmikel on lekkimiskindluse tagamiseks otstes elastomeerist tihendid.

- 7 DVGW on eraõiguslik mittetulundusühing, mis on asutatud 1859. aastal ning mille põhikirjaline eesmärk on gaasi- ja veevaldkonna arendamine. DVGW on tunnustatud Saksamaal kui „avalikku huvi teeniv” ühing, milline seisund on maksukorralduse seaduse (Abgabenordnung) § 51 ja sellele järgnevate paragrahvidega antud ühingutele, mille tegevuse eesmärk on aidata omakasupüüdmatult ühiskonda materiaalses, vaimses või moraali valdkonnas. Vastavalt DVGW põhikirja § 2 lõikele 2 ei kaitse ühing selle valdkonna tootjate huve.
- 8 Veevaldkonnas kehtib umbes 350 DVGW poolt väljatöötatud normi. Põhikohtuasjas omab tähtsust tehniline eeskiri W 534. Nimelt on see aluseks joogiveega kokkupuutuvate toodete vabatahtlikule sertifitseerimisele.
- 9 Fra.bo esitas 1999. aasta lõpus DVGW-le taotluse põhikohtuasjas käsitletava vasest toruliitmiku sertifitseerimiseks. DVGW tegi Materialprüfungsanstalt Darmstadt’ile ülesandeks viia läbi nõutud katsed. Viimane sõlmis nende katsete läbiviimiseks allhankelepingu Itaalias asuva ettevõtjaga Cerisie Laboratorio, millel puudub küll DVGW tunnustus, kuid mida on tunnustanud pädevad Itaalia asutused. DVGW andis Fra.bo’le 2000. aasta novembris viis aastat kehtiva vastavussertifikaadi veevaldkonnas.
- 10 Kolmandate isikute vastuväidete alusel algatas DVGW järelevalvemenetluse, tehes seegi kord Materialprüfungsanstalt Darmstadt’ile ülesandeks kontroll läbi viia. „Osoonikatse”, mille eesmärk on kontrollida vasest toruliitmike elastomeerist tihendite vastupidavust osoonile, viidi läbi Itaalia tootmisettevõtja poolt saadetud materjaliplaati aluseks võttes. 2005. aasta juunis teatas DVGW Fra.bo’le, et tema toruliitmik ei läbinud edukalt „osoonitesti”, kuid tal on vastavalt reeglitele võimalik esitada kolme kuu jooksul positiivne katsearuanne. DVGW ei tunnustanud siiski Cerisie Laboratorio hilisemat katsearuannet, põhjendusega, et see ettevõtja ei kuulunud tema poolt tunnustatud katselaborite hulka. Põhikohtuasjas leiab DVGW ka, et see katsearuanne ei ole sisuliselt piisav, kuna selles ei sisaldu katse üksikasju ega seda, millistel tingimustel materjali kasutati.
- 11 Vahepeal oli DVGW muutnud ametliku menetluse käigus, milles Fra.bo ei osalenud, tehnilist eeskirja W534, võttes kasutusele „3000 tunni katse”, tagamaks sertifitseeritavate toodete pikema eluea. DVGW vastusest Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele nähtub, et „3000 tunni katse” korral hoitakse vasest toruliitmiku elastomeerist tihendit 3000 tundi 110°C temperatuuri käes. DVGW eeskirjade järgi on vastavussertifikaadi omanikud kohustatud kolme kuu jooksul pärast asjaomaste eeskirjade muudatuse jõustumist esitama lisasertifitseerimise taotluse, mille eesmärk on tõendada vastavust muudetud nõuetele. Fra.bo ei esitanud sellist taotlust ja tema vasest toruliitmike suhtes ei ole „3000 tunni katset” läbi viidud.
- 12 2005. aasta juunis võttis DVGW Fra.bo’lt talle väljastatud vastavussertifikaadi ära põhjendusega, et talle ei ole esitatud positiivset katsearuannet „3000 tunni katse” kohta. Ka ei rahuldanud DVGW taotlust sertifikaadi pikendamise kohta, kuna enam ei olnud vastavussertifikaati, mida oleks olnud võimalik pikendada.
- 13 Fra.bo esitas DVGW vastu Landgericht Kölnile hagi, väites, et asjaomase vastavussertifikaadi äravõtmine ja/või selle pikendamisest keeldumine on vastuolus liidu õigusega. Fra.bo sõnul tuleb DVGW suhtes kohaldada kaupade vaba liikumist puudutavaid sätteid, nimelt EÜ artiklit 28 ja sellele järgnevaid artikleid ning nii selle sertifikaadi äravõtmine kui ka selle pikendamisest keeldumine takistavad oluliselt tema juurdepääsu Saksamaa turule. Kuna AVBWasserV § 12 lõike 4 alusel laieneb DVGW poolt sertifitseeritud toodetele vastavuseeldus, on tal ilma selle sertifikaadita praktiliselt võimatu enda tooteid Saksamaal turustada. Lisaks ei ole „3000 tunni katsel” objektiivset põhjendust ning DVGW-l ei ole õigust jätta *a priori* arvestamata selliste laboratooriumide katsearuandeid, mida on tunnustanud teiste liikmesriikide kui Saksamaa Liitvabariigi pädevad ametiasutused, kuid mida ei ole tunnustanud DVGW ise. Samuti tuleb DVGW-d käsitada ettevõtjate ühendusena, mis rikub vaidlusaluste tehniliste eeskirjade kehtestamisega ka EÜ artiklit 81.

- 14 DVGW väidab, et tema kui eraõiguslik ühing ei ole seotud kaupade vaba liikumise sätetega ja üksnes Saksamaa puhul võib kerkida küsimus võimalikust EÜ artikli 28 rikkumisest seoses AVBWasserV § 12 lõike 4 vastuvõtmisega. Järelikult ei takista miski DVGW-d vastu võtmast tehnilisi eeskirju, mis lähevad kaugemale sellest, mis kehtib teistes liikmesriikides peale Saksamaa Liitvabariigi, ja kohaldada neid eeskirju sertifitseerimisel. Ka on tal kvaliteedi tagamisel vabadus arvestada üksnes enda poolt tunnustatud laboratooriumidega. Kuna tegemist on standardimisasutusega, ei tegele ta majandustegevusega ettevõtjatevahelisi kokkuleppeid puudutava õiguse tähenduses, mistõttu on välistatud EÜ artikli 81 kohaldamine.
- 15 Landgericht Köln jättis Fra.bo hagi rahuldamata põhjendusel, et DVGW võis ise sätestada vastavussertifikaadi väljastamisele kehtivad nõuded. Fra.bo esitas selle kohtuotsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse, soovides samadele argumentidele tuginedes, et DVGW-d kohustatakse pikendama vaidlusaluste toruliitmike vastavussertifikaati ning maksma hüvitist summas 1 000 000 eurot, millele lisandub viivis.
- 16 Kuna Oberlandesgericht Düsseldorfil tekkisid kahtlused selles osas, kas DVGW tegevuse suhtes saab kohaldada kaupade vaba liikumist ja ettevõtjatevahelisi kokkuleppeid puudutavaid sätteid, siis otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas EÜ artiklit 28 [...], käesoleval juhul koostoimes EÜ artikli 86 lõikega 2 [...], tuleb tõlgendada nii, et teatavas valdkonnas tehniliste standardite kehtestamiseks ja nende standardite alusel toodete sertifitseerimiseks asutatud eraõiguslikele ühingutele on eelnimetatud sätted tehniliste standardite kehtestamisel ja sertifitseerimisprotsessis siduvad siis, kui siseriiklik seadusandja käsitleb sertifikaati omavaid tooteid sõnaselgelt seadustele vastavana ja praktikas on seetõttu tooteid, millel ei ole sertifikaati, vähemasti märkimisväärselt raskem turustada?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis

kas EÜ artiklit 81 [...] tuleb tõlgendada nii, et punktis 1 lähemalt kirjeldatud eraõigusliku ühingu tegevust tehniliste standardite kehtestamisel ja nende standardite alusel toodete sertifitseerimisel tuleb käsitada „majandustegevusena”, kui ühingu tegevust kontrollivad ettevõtjad?

Kui vastus küsimuse eelmisele osale on jaatav, siis

kas EÜ artiklit 81 [...] tuleb tõlgendada nii, et ettevõtjate ühenduse poolne tehniliste standardite kehtestamine ja nende standardite alusel sertifitseerimine võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, kui mõnes muus liikmesriigis õiguspäraselt toodetud ja turustatud toodet ei saa impordiliikmesriigis turustada või on turustamine märkimisväärselt takistatud, kuna toode ei vasta tehnilise standardi nõuetele ja turustamine on ilma sellise sertifikaadita peaaegu võimatu, sest tehniline standard on turul laialdaselt levinud ja siseriiklik seadusandja on andnud õigusnormi, mille kohaselt tõendab ettevõtjate ühenduse sertifikaat seadusest tulenevate nõuete täitmist, ja kui tehnilist standardit ei saaks juhul, kui selle oleks vahetult kehtestanud siseriiklik seadusandja, kohaldada kaupade vaba liikumise põhimõtte rikkumise tõttu?”

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

- 17 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et seda saab kohaldada eraõigusliku ühingu standardimis- ja sertifitseerimistegevuse suhtes, kui siseriiklikud õigusnormid peavad selle ühingu poolt sertifitseeritud tooteid vastavaks siseriiklikule õigusele ja see takistab selliste toodete turustamist, mida nimetatud ühing ei ole sertifitseerinud.

- 18 Esiteks on selge, et põhikohtuasjas vaidlusalune vasest toruliitmik on „ehitustoode” nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT 1989, L 40, lk 12; ELT eriväljaanne 13/09, lk 296), mida on 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”), tähenduses, millele ei kohaldata direktiivi artikli 4 lõike 2 tähenduses ei ühtlustatud standardeid, Euroopa tehnilist tunnustust ega ka liidu tasandil tunnustatud siseriiklikku tehnilist kirjeldust.
- 19 Siiski sätestab direktiivi 89/106 artikli 6 lõige 2 seoses ehitustoodetega, millele ei kohaldata selle direktiivi artikli 4 lõiget 2, et liikmesriigid lubavad nende turuleviimist oma territooriumil, kui need vastavad EÜ asutamislepinguga kooskõlas olevatele siseriiklikele sätetele ning seda seni, kuni Euroopa tehnilised kirjeldused ei sätesta teisiti.
- 20 Siseriiklikud õigusnormid, mis käsitlevad selliste ehitustoodete turuleviimist, millele ei kohaldata ühtlustatud või liidu tasandil tunnustatud tehnilisi kirjeldusi, peavad olema kooskõlas, nagu seda meenutab muu hulgas direktiiv 89/106, asutamislepingust tulenevate kohustustega, eelkõige EÜ artiklites 28 ja 30 sätestatud kaupade vaba liikumise põhimõttega (vt selle kohta 13. märtsi 2008. aasta otsus kohtuasjas C-227/06: komisjon vs. Belgia, punkt 34).
- 21 Kõigepealt tuleb kontrollida, kas EÜ artiklit 28 kohaldatakse, nagu seda väidab põhikohtuasja hageja, sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas eraõigusliku ühingu standardimis- ja sertifitseerimistegevuse suhtes.
- 22 Selles osas tuleb meenutada, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb kõiki liikmesriikide õigusnorme, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust, vaadelda koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmetena, mis on keelatud EÜ artikliga 28 (vt 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville, EKL 1974, lk 837, punkt 5; 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-270/02: komisjon vs. Itaalia, EKL 2004, lk I-1559, punkt 18, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 40). Niisiis kujutab pelk asjaolu, et importija on sunnitud loobuma kõnealuste kaupade toomisest asjaomasesse liikmesriiki või nende seal turustamisest, endast tema jaoks kaupade vaba liikumise piirangut (24. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-286/07: komisjon vs. Luksemburg, punkt 27).
- 23 Euroopa Kohus on leidnud ka, et liikmesriik rikub EÜ artiklitest 28 ja 30 tulenevaid kohustusi, kui ta paneb ilma asjakohase põhjenduseeta ettevõtjatele, kes soovivad turustada tema territooriumil mõnes teises liikmesriigis õiguspäraselt toodetud ja/või turustatud ehitustooteid, kohustuse hankida siseriiklikud vastavusmärgid (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia) või kui ta ei võta arvesse teiste liikmesriikide poolt väljastatud vastavussertifikaate (vt selle kohta 10. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-432/03: komisjon vs. Portugal, EKL 2005, lk I-9665).
- 24 Vaidlust ei ole selles, et DVGW on eraõiguslik mittetulundusühing, mille tegevust ei rahasta Saksamaa Liitvabariik. Lisaks ei ole vaidlust ka selle üle, et see liikmesriik ei mõjuta DVGW otsuste tegemist standardimise ja sertifitseerimise käigus, kuigi osa viimase liikmeid on avalik-õiguslikud isikud.
- 25 DVGW väidab, et tema kui eraõigusliku ühingu suhtes ei saa kohaldada EÜ artiklit 28. Teised huvitatud pooled leiavad, et teatud tingimustel võib kohustada ka eraõiguslikke ühinguid järgima EÜ artikliga 28 tagatud kaupade vaba liikumist.
- 26 Seega tuleb välja selgitada, võttes arvesse eelkõige sellise eraõigusliku ühingu nagu DVGW tegevuse õiguslikku konteksti, kas tema tegevus võib takistada kaupade vaba liikumist samamoodi nagu riigi meetmed.
- 27 Käesoleval juhul tuleb aga esiteks märkida, et Saksamaa seadusandja on sätestanud AVBWasserV § 12 lõikes 4, et DVGW sertifitseeritud tooted vastavad siseriiklikule õigusele.

- 28 Teiseks ei ole põhikohtuasja poolte vahel vaidlust selle üle, et DVGW on ainuke ühing, kes võib sertifitseerida põhikohtuasjas käsitletavaid vasest toruliitmikke AVBWasserV § 12 lõike 4 tähenduses. Teisisõnu on nendel toodetel võimalik vastavussertifikaati saada üksnes DVGW-lt.
- 29 DVGW ja Saksamaa valitsus on küll viidanud ühele teisele menetlusele kui sertifitseerimine DVGW poolt, mis seisneb selles, et valdkonna eksperdile tehakse ülesandeks hinnata toote vastavust tehnika tunnustatud reeglitele AVBWasserV § 12 lõike 4 tähenduses. Siiski nähtub Euroopa Kohtu kirjalikele ja suulistele küsimustele antud vastustest, et halduslikud takistused, mis ühelt poolt on seotud sellise eksperdi tööd reguleerivate eriliste menetluseeskirjade puudumisega ja teiselt poolt sellise individuaalse ekspertiisi tellimisega seotud lisakulud, muudavad selle menetluse kas vähe- või üldse mitte kasutatavaks.
- 30 Kolmandaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et praktikas takistab DVGW sertifikaadi puudumine märkimisväärselt asjaomaste toodete turustamist Saksamaa turul. Nimelt, isegi kui AVBWasserV piirdub veevarustustevõtjate ja nende klientide vahelise müügi selliste üldiste tingimuste määramisega, millest pooled võivad vabalt kõrvale kalduda, siis praktikas ostavad peaaegu kõik Saksamaa tarbijad üksnes DVGW poolt sertifitseeritud vasest toruliitmikke.
- 31 Sellistel asjaoludel tuleb tõdeda, et niisugusel ühingul nagu DVGW on tulenevalt tema pädevusest tooteid sertifitseerida võimalik tegelikkuses reguleerida selliste toodete nagu põhikohtuasjas käsitletavat vasest toruliitmikud turuletulekut Saksamaal.
- 32 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse eraõigusliku ühingu standardimis- ja sertifitseerimistegevuse suhtes, kui siseriiklikud õigusnormid peavad selle ühingu poolt sertifitseeritud tooteid vastavaks siseriiklikule õigusele ja see takistab niisuguste toodete turustamist, mida nimetatud ühing ei ole sertifitseerinud.

Teine küsimus

- 33 Arvestades, et teine küsimus esitati eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt juhuks, kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt, ei ole vaja teisele küsimusele vastata.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse eraõigusliku ühingu standardimis- ja sertifitseerimistegevuse suhtes, kui siseriiklikud õigusnormid peavad selle ühingu poolt sertifitseeritud tooteid vastavaks siseriiklikule õigusele ja see takistab niisuguste toodete turustamist, mida nimetatud ühing ei ole sertifitseerinud.

Allkirjad