



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 12. julija 2012*

„Prosti pretok blaga — Ukrepi z enakim učinkom kot količinska omejitve — Nacionalni postopek certificiranja — Domneva o skladnosti z nacionalnim pravom — Uporaba člena 28 ES za zasebno certifikacijsko organizacijo“

V zadevi C-171/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Oberlandesgericht Düsseldorf (Nemčija) s sklepom z dne 30. marca 2011, ki je prispel na Sodišče 11. aprila 2011, v postopku

Fra.bo SpA

proti

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

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, K. Schieman (poročevalec), L. Bay Larsen in E. Jarašiūnas, sodniki,

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. februarja 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Fra.bo SpA A. Saueracker in M. Becker, odvetnika,
- za Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch- Wissenschaftlicher Verein C. Tellman in F.-E. Hufnagel, odvetnika,
- za nemško vlado T. Henze in N. Graf Vitzthum, zastopnika,
- za češko vlado M. Smolek in D. Hadroušek, zastopnika,
- za nizozemsko vlado C. Wissels in B. Koopman, zastopnici,

* Jezik postopka: nemščina.

- za Evropsko komisijo G. Zavvos, G. Wilms, L. Malferrari in C. Hödlmayr, zastopniki,
- za Autorité de surveillance AELE M. Schneider in X. Lewis, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 28. marca 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 28 ES, 81 ES in 86(2) ES.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Fra.bo SpA (v nadaljevanju: Fra.bo), družbo italijanskega prava, ki je specializirana za proizvodnjo in prodajo bakrenih fittingov, ki so namenjeni zlasti vodni in plinski napeljavi, in nemškemu certifikacijskemu organom Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) - Technisch-Wissenschaftlicher Verein (v nadaljevanju: DVGW) glede odločitve zadnjega, da družbi Fra.Bo odvzame certifikat za bakrene fitinge, ki jih proizvaja in prodaja, oziroma da zavrne njegovo podaljšanje.

Nacionalni pravni okvir

- 3 Iz predložitvenega sklepa in stališč zainteresiranih strank je razvidno, da uredba o splošnih pogojih za oskrbo z vodo (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser) z dne 20. junija 1980 (BGBl. 1980 I, str. 750, v nadaljevanju: AVBWasserV) določa splošne pogoje o prodaji za podjetja za oskrbo z vodo in njihove stranke, pri čemer lahko stranke od teh pogojev prosto odstopijo.
- 4 V času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari je člen 12(4) AVBWasserV določal:

„Uporabijo se lahko le materiali in naprave, ki so zasnovani v skladu s priznanimi pravili tehnike. Znak priznanega preskusnega organa (na primer znak DIN-DVGW, DVGW ali GS) potrjuje, da so ti pogoji izpolnjeni.“

- 5 Z uredbo z dne 13. januarja 2010 (BGBl. 2010 I, str. 10) je bil člen 12(4) AVBWasserV spremenjen tako:

„Uporabijo se lahko le proizvodi in naprave, ki ustrezajo splošno priznanim pravilom tehnike. Šteje se, da so pogoji iz prvega stavka izpolnjeni, če je podana oznaka CE za izrecno uporabo na področju pitne vode. Če oznaka CE ni predpisana, se prav tako šteje, da so pogoji izpolnjeni, če ima proizvod ali naprava znak akreditiranega panožnega certifikacijskega organa, zlasti znak DIN-DVGW ali DVGW. Proizvodi in naprave, ki

1. so bili zakonito izdelani v drugi državi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ali
2. so bili zakonito izdelani ali dani v promet v drugi državi članici Evropske unije ali Turčiji

in ne ustrezajo tehničnim specifikacijam znakov iz tretjega stavka, se vključno s preskusi in kontrolami, izvedenimi v navedenih državah, obravnavajo kot enakovredni, če se z njimi enako trajno dosega raven varstva, ki se zahteva v Nemčiji.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 6 Iz predložitvenega sklepa in stališč zainteresiranih strank je razvidno, da je družba Fra.bo podjetje s sedežem v Italiji, ki proizvaja in prodaja bakrene fittinge. Bakreni fittingi povezujejo dele vodne ali plinske cevi in so za zagotovitev tesnosti na koncih opremljeni s tesnilnimi obroči iz elastomera.
- 7 DVGW je neprofitna organizacija zasebnega prava, ustanovljena leta 1859, in po statutu je njen cilj podpiranje plinskega in vodnega sektorja. DVGW je v Nemčiji priznana kot „javnokoristni“ subjekt – to je status, ki je na podlagi člena 51 in naslednjih zakonika o davkih (Abgabenordnung) dodeljen subjektom, katerih dejavnost je namenjena nesebični pomoči skupnosti na materialnem, duhovnem ali moralnem področju. DVGW v skladu s členom 2(2) statuta ne zastopa interesov proizvajalcev iz tega sektorja.
- 8 Za vodni sektor obstaja približno 350 standardov, ki jih je določila DVGW. Za spor o glavni stvari je upošteven tehnični standard W 534. Je namreč podlaga za prostovoljno certificiranje proizvodov, ki pridejo v stik s pitno vodo.
- 9 Družba Fra.bo je konec leta 1999 pri DVGW vložila zahtevek za certificiranje bakrenih fittingov, obravnavanih v postopku v glavni stvari. DVGW je za izvedbo potrebnih preskusov pooblastila Materialprüfungsanstalt Darmstadt. Ta pa je za izvedbo teh preskusov najel podizvajalca, podjetje Cerisio Laboratorio s sedežem v Italiji, ki pa ga ni odobrila DVGW, ampak pristojni italijanski organ. DVGW je družbi Fra.bo novembra 2000 izdala certifikat o skladnosti za vodni sektor z veljavnostjo pet let.
- 10 DVGW je zaradi pritožb tretjih oseb uvedla postopek preverjanja, pri čemer je za preskuse spet pooblastila Materialprüfungsanstalt Darmstadt. Ta je na materialu, ki ga je poslal italijanski proizvajalec, opravil „ozonski preskus“, ki je namenjen temu, da se preveri ozonska obstojnost tesnilnega obroča bakrenega fittinga. Junija 2005 je DVGW družbi Fra.bo sporočila, da fitting ni preстал „ozonskega preskusa“, da pa lahko – kot določajo njena pravila – v treh mesecih predloži pozitivno poročilo o preskusu. Vendar poročila o preskusu, ki ga je pozneje izdalo podjetje Cerisio Laboratorio, DVGW ni sprejela, ker tega podjetja ni odobrila kot certifikacijskega organa. V sporu o glavni stvari DVGW to poročilo graja tudi zato, ker naj bi bilo vsebinsko nezadostno, saj v njem niso navedene niti podrobnosti preskusa niti pogoji, ki jim je bil material izpostavljen.
- 11 DVGW je medtem standard W 534 spremenila v formaliziranem postopku, pri katerem družba Fra.bo ni sodelovala, in sicer tako, da je uvedla „3000-urni preskus“, da bi se zagotovila daljša življenjska doba proizvodov, ki jih je treba certificirati. Iz odgovora DVGW na pisno vprašanje Sodišča je razvidno, da je v „3000-urnem preskusu“ tesnilni obroč iz elastomera na bakrenem fittingu 3000 ur izpostavljen temperaturi 110 stopinj Celzija. Po pravilih DVGW morajo imetniki certifikatov o skladnosti v treh mesecih po uveljavitvi spremembe tega standarda vložiti zahtevek za dodatno certificiranje, da se dokaže upoštevanje spremenjenih zahtev. Družba Fra.bo takšnega zahtevka ni vložila in za njene bakrene fittinge ni bil opravljen „3000-urni preskus“.
- 12 DVGW je družbi Fra.bo junija 2005 odvzela certifikat o skladnosti z utemeljitvijo, da ji ni predložila pozitivnega poročila o „3000-urnem preskusu“. DVGW je tudi zahtevek za podaljšanje tega certifikata zavrnila z utemeljitvijo, da certifikat o skladnosti, ki bi se lahko podaljšal, ne obstaja več.
- 13 Družba Fra.bo je zoper DVGW vložila tožbo pri Landgericht Köln in trdila, da se z odvzemom zadevnega certifikata o skladnosti in/ali zavrnitvijo njegovega podaljšanja krši pravo Unije. Meni, da za DVGW veljajo določbe o prostem pretoku blaga, in sicer člen 28 ES in naslednji, in da se tako z odvzemom tega certifikata kot tudi z zavrnitvijo njegovega podaljšanja znatno ovira njen dostop na nemški trg. Zaradi domneve o skladnosti, ki velja za proizvode, ki jih v skladu s členom 12(4) AVBWasserV certificira DVGW, naj bi ji bilo namreč praktično onemogočeno tržiti svoje proizvode v Nemčiji brez tega certifikata. Poleg tega naj „3000-urni preskus“ ne bi bil objektivno utemeljen niti

naj DVGW ne bi imela pravice *a priori* zavriniti poročil o preskusu laboratorijev, ki so jih odobrili pristojni organi drugih držav članic, vendar jih ni odobrila Zvezna republika Nemčija. Poleg tega naj bi bilo treba DVGW šteti za združenje podjetij, ki naj bi z določitvijo izpodbijanih tehničnih standardov kršilo tudi člen 81 ES.

- 14 DVGW trdi, da je kot združenje zasebnega prava ne vežejo določbe o prostem pretoku blaga in da bi morala le Zvezna republika Nemčija odgovarjati za morebitno kršitev člena 28 ES v povezavi s sprejetjem člena 12(4) AVBWasserV. Zato naj bi lahko DVGW določila in pri certificiranju uporabila tehnične standarde, ki presegajo tiste iz drugih držav članic kot Zvezne republike Nemčije. Prav tako naj bi imela pravico, da zaradi kakovosti upošteva le laboratorije, ki jih je odobrila. Kot organizacija za standardizacijo naj prav tako ne bi opravljala gospodarske dejavnosti v smislu prava o omejevalnih sporazumih, tako da naj bila uporaba člena 81 ES izključena.
- 15 Landgericht Köln je zavrnilo tožbo družbe Fra.bo z obrazložitvijo, da se lahko DVGW svobodno odloča o zahtevah, ki jih nalaga za izdajo certifikata o skladnosti. Družba Fra.bo je zoper odločbo navedenega sodišča pri predložitvenem sodišču vložila pritožbo, s katero je z isto argumentacijo predlagala, naj se DVGW naloži podaljšanje certifikata o skladnosti za zadevne fitinge in plačilo odškodnine 1.000.000 EUR skupaj z obrestmi.
- 16 Oberlandesgericht Düsseldorf je zaradi dvomov o tem, da se določbe o prostem pretoku blaga in omejevalnih sporazumih med podjetji uporabljajo za dejavnost DVGW, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 28 ES [...] po potrebi v povezavi s členom 86(2) ES [...] razlagati tako, da morajo organizacije zasebnega prava, ki so bile ustanovljene za določanje tehničnih standardov na nekem področju in certificiranje proizvodov na podlagi teh tehničnih standardov, pri določanju tehničnih standardov in v postopku certificiranja spoštovati navedeni določbi, kadar nacionalni zakonodajalec proizvode, za katere je bil izdan certifikat, izrecno šteje za skladne z zakonodajo in je zato prodaja proizvodov, za katere ta certifikat ni bil izdan, v praksi vsaj izjemno otežena?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen,

ali je treba člen 81 ES [...] razlagati tako, da je treba dejavnost organizacije zasebnega prava, ki je podrobneje opisana v prvem vprašanju, na področju določanja tehničnih standardov in certificiranja proizvodov na podlagi teh tehničnih standardov obravnavati kot „gospodarsko“, če organizacijo obvladujejo podjetja?

Če je odgovor na prejšnje delno vprašanje pritrdilen,

ali je treba člen 81 ES razlagati tako, da lahko določanje tehničnih standardov in certificiranje na podlagi teh standardov s strani združenja podjetij prizadene trgovino med državami članicami, če se proizvod, ki je zakonito izdelan in se prodaja v drugi državi članici, v državi članici uvoznici ne more prodajati ali je to izjemno oteženo, ker ne izpolnjuje zahtev tehničnih standardov in je prodaja brez takšnega certifikata glede na veliko uveljavljenost tehničnega standarda na trgu in določbo nacionalnega zakonodajalca, v skladu s katero certifikat združenja podjetij potrjuje skladnost z zakonskimi zahtevami, komaj mogoča, in če tehničnega standarda, če bi ga izdal neposredno nacionalni zakonodajalec, zaradi kršitve načel o prostem pretoku blaga ne bi bilo mogoče uporabiti?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 17 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 28 ES razlagati tako, da se uporablja za dejavnosti standardizacije in certificiranja zasebne organizacije, kadar nacionalni zakonodajalec proizvode, ki jih je ta organizacija certificirala, šteje za skladne z nacionalnim pravom in je zato prodaja proizvodov, ki jih navedena organizacija ni certificirala, otežena.
- 18 Za uvod, ni sporno, da je bakreni fitting, obravnavan v postopku v glavni stvari, „gradbeni proizvod“ v smislu 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), ki ni zajet niti v katerem od usklajenih standardov ali evropskem tehničnem soglasju niti v na ravni Unije priznani nacionalni tehnični specifikaciji v smislu člena 4(2) te direktive.
- 19 V zvezi z gradbenimi proizvodi, ki jih člen 4(2) Direktive 89/106 ne zajema, pa člen 6(2) iste direktive določa, da države članice dovolijo, da se dajo na njihovem ozemlju gradbeni proizvodi v promet, če izpolnjujejo zahteve nacionalnih določb, skladnih s Pogodbo ES, in če evropske tehnične specifikacije ne določajo drugače.
- 20 Nacionalne določbe, ki urejajo dajanje v promet gradbenega proizvoda, za katerega na ravni Unije ni usklajene ali priznane tehnične specifikacije, morajo biti tako – kot je poleg tega opozorjeno v Direktivi 89/106 – v skladu z obveznostmi, ki jih določa Pogodba, zlasti pa z načelom prostega pretoka blaga iz členov 28 ES in 30 ES (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2008 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-227/06, točka 34).
- 21 Najprej je treba preveriti, ali se člen 28 ES, kot trdi pritožnica v postopku v glavni stvari, v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, uporablja za dejavnosti standardizacije in certificiranja zasebne organizacije.
- 22 V zvezi s tem je treba navesti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso treba vse predpise držav članic, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno ovirali trgovino znotraj Skupnosti, šteti za ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, prepovedane s členom 28 ES (sodbi z dne 11. julija 1974 v zadevi Dassonville, 8/74, Recueil, str. 837, točka 5, in z dne 5. februarja 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, C-270/02, Recueil, str. I-1559, točka 18, ter zgoraj navedena sodba Komisija proti Belgiji, točka 40). Za uvoznika tako zgolj dejstvo, da se ga odvrča 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 24. aprila 2008 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-286/07, točka 27).
- 23 Sodišče je tudi razsodilo, da država članica ne izpolnjuje obveznosti iz členov 28 ES in 30 ES, če brez veljavne utemeljitve gospodarske subjekte, ki želijo na njenem ozemlju tržiti gradbene proizvode, ki so zakonito proizvedeni in/ali se tržijo v drugi državi članici, spodbuja k pridobitvi nacionalnih znakov o skladnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji) ali če ne upošteva certifikatov o odobritvi, ki so jih izdale druge države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-432/03, ZOdl., str. I-9665).
- 24 Ni sporno, da je DVGW neprofitna organizacija zasebnega prava, katere dejavnosti ne financira Zvezna republika Nemčija. Poleg tega ni sporno, da ta država ne izvaja odločilnega vpliva na dejavnosti standardizacije in certificiranja DVGW, čeprav del članov te organizacije zastopa javne subjekte.

- 25 DVGW zato trdi, da se ob upoštevanju tega, da je zasebnopravne narave, člen 28 ES zanjo ne uporablja. Druge zainteresirane stranke menijo, da so lahko zasebne organizacije v nekaterih okoliščinah zavezane upoštevati prosti pretok blaga, ki ga zagotavlja člen 28 ES.
- 26 Zato je treba preveriti, ali se z dejavnostjo zasebne organizacije, kakršna je DVGW, zlasti ob upoštevanju zakonodajnih in drugih predpisov, v okviru katerih se ta izvaja, ovira prosti pretok blaga na enak način kot z državnimi ukrepi.
- 27 V obravnavanem primeru je treba navesti, prvič, da je nemški zakonodajalec v členu 12(4) AVBWasserV določil, da so proizvodi, ki jih certificira DVGW, v skladu z nacionalnim pravom.
- 28 Drugič, med strankami v postopku v glavni stvari ni sporno, da je DVGW edina organizacija, ki lahko bakrene fittinge, obravnavane v postopku v glavni stvari, certificira v smislu člena 12(4) AVBWasserV. Povedano drugače, DVGW glede takih proizvodov predstavlja edino možnost za pridobitev certifikata o skladnosti.
- 29 Sicer sta DVGW in nemška vlada opozorili, da poleg certificiranja, ki ga opravlja DVGW, obstaja še drug postopek, po katerem se strokovnjaku zaupa preverjanje, ali je proizvod skladen s priznanimi tehničnimi pravili v smislu člena 12(4) AVBWasserV. Vendar je iz odgovorov na pisna in ustna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, razvidno, da je ta drugi postopek po eni strani zaradi upravnih težav, povezanih s tem, da ne obstajajo posebna postopkovna pravila, ki bi urejala delo takega strokovnjaka, po drugi strani pa zaradi dodatnih stroškov, ki nastanejo zaradi pridobitve posamične ekspertize, redko izvedljiv ali celo neizvedljiv.
- 30 Tretjič, predložitveno sodišče meni, da v praksi to, da certifikacije ne opravi DVGW, znatno ovira prodajo zadevnih proizvodov na nemškem trgu. Čeprav namreč AVBWasserV določa le splošne pogoje o prodaji za podjetja za oskrbo z vodo in njihove stranke, pri čemer lahko stranke od teh pogojev prosto odstopijo, je iz spisa razvidno, da v praksi skoraj vsi nemški potrošniki kupujejo le bakrene fittinge, ki jih je certificirala DVGW.
- 31 V takih okoliščinah je treba ugotoviti, da ima organizacija, kakršna je DVGW, zlasti zaradi pooblastila za certificiranje proizvodov v resnici pravico, da ureja vstop proizvodov, kot so bakreni fittingi, obravnavani v postopku v glavni stvari, na nemški trg.
- 32 Zato je treba ugotoviti, da je treba člen 28 ES razlagati tako, da se uporablja za dejavnosti standardizacije in certificiranja zasebne organizacije, kadar nacionalni zakonodajalec proizvode, ki jih je ta organizacija certificirala, šteje za skladne z nacionalnim pravom in je zato prodaja proizvodov, ki jih navedena organizacija ni certificirala, otežena.

Drugo vprašanje

- 33 Na drugo vprašanje, ker ga je predložitveno sodišče postavilo le, če bi se na prvo vprašanje odgovorilo nikalno, ni treba odgovoriti.

Stroški

- 34 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 (četrti senat) razsodilo:

Člen 28 ES je treba razlagati tako, da se uporablja za dejavnosti standardizacije in certificiranja zasebne organizacije, kadar nacionalni zakonodajalec proizvode, ki jih je ta organizacija certificirala, šteje za skladne z nacionalnim pravom in je zato prodaja proizvodov, ki jih navedena organizacija ni certificirala, otežena.

Podpisi