



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 10. februarja 2022*

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Direktiva 97/23/ES – Tlačna oprema – Oznaka CE – Dajanje na trg in začetek obratovanja – Omejitve za zagotovitev varnosti ljudi – Člena 34 in 36 PDEU – Nacionalna ureditev, ki določa omejitve v zvezi z načinom nameščanja plinskih cevovodov“

V zadevi C-499/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija) z odločbo z dne 27. avgusta 2020, ki je na Sodišče prispela 1. oktobra 2020, v postopku

DIMCO Dimovasili M.I.K.E.

proti

Ypourgos Perivallontos kai Energeias,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica tretjega senata v funkciji predsednice devetega senata, S. Rodin in N. Piçarra (poročevalci), sodnika,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za DIMCO Dimovasili M.I.K.E. S. Papageorgiou, D. Tsarapatsanis in P. Yatagantzidis, dikigoroji,
- za grško vlado S. Charitaki, A. Magrippi, K. Nasopoulou in K. Boskovits, agenti,
- za špansko vlado J. Rodríguez de la Rúa Puig, agent,
- za Evropsko komisijo A. Katsimerou in M. Jáuregui Gómez, agentki,

* Jezik postopka: grščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2, člena 4(1), točka 1.1, člena 7(4), člena 8 in Priloge I k Direktivi 97/23/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. maja 1997 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s tlačno opremo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 19, str. 86), 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 97/23).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo DIMCO Dimovasili M.I.K.E. (v nadaljevanju: Dimco) in Ypourgos Perivallontos kai Energeias (minister za okolje in energijo, Grčija) glede zakonitosti ministrskega sklepa z dne 20. marca 2012, s katerim je bil sprejet tehnični pravilnik za notranje naprave na zemeljski plin z najvišjim delovnim tlakom 500 mbar.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 3 in 6 Direktive 97/23 je navedeno:
 - „3. ker je uskladitev nacionalne zakonodaje edini način, da se odstranijo te ovire za prosto trgovino; ker tega cilja posamezne države članice ne morejo zadovoljivo doseči; ker ta direktiva določa le nujne zahteve za prosti promet opreme, za katero velja;

[...]

 6. [...] ta direktiva usklajuje nacionalne določbe o tveganju zaradi tlaka; [...] drugo tveganje, ki ga ta oprema povzroči, [lahko zato] spada v obseg drugih direktiv, ki obravnavajo takšno tveganje; [...] kakorkoli že, tlačno opremo [lahko] uvrstimo med izdelke, ki jih vključujejo druge direktive, utemeljene na členu 100a Pogodbe [ES]; [...] določbe, zajete v nekaterih od teh direktiv, obravnavajo tveganje zaradi tlaka [in se] štejejo kot ustrezne za zagotavljanje primerne zaščite, kjer tveganje zaradi tlaka, povezano s tako opremo, ostaja majhno; [...] torej obstajajo razlogi za izključitev take opreme iz uporabe te direktive“.
- 4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Področje uporabe in opredelitev pojmov“, določa:
 - „1. Ta direktiva se uporablja za načrtovanje, izdelavo in oceno skladnosti tlačne opreme in sklopov, za katere je največji dovoljeni tlak PS večji od 0,5 bara.

2. V tej direktivi:

2.1 ‚Tlačna oprema‘ pomeni posode, cevovode, varnostne armature in tlačne armature. Kjer je uporabno, tlačna oprema vključuje sestavne dele, pritrjene na dele pod tlakom, kot so prirobnice, šobe, spojnice, podpore, dvizne zanke itd.

[...]

2.1.2 ‚Cevovod‘ pomeni sestavne dele cevovoda, namenjene prenosu tekočin, kadar so povezani zaradi povezave v tlačni sistem. [...]

[...]“

5 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Nadzorovanje trga“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se tlačna oprema in sklopi, navedeni v členu 1, lahko dajo na trg in začnejo obratovati le, ko ob pravilni postavitvi in vzdrževanju ter uporabi za namen, za katerega so bili izdelani, ne ogrožajo zdravja in varnosti ljudi, in kjer je primerno, domačih živali ali premoženja.

2. Določbe te direktive ne vplivajo na upravičenost držav članic, da ob primernem upoštevanju določb iz Pogodbe določijo take zahteve, ki se jim zdijo potrebne za zagotovitev, da so ljudje, zlasti delavci, med uporabo zadevne tlačne opreme ali sklopov zavarovani, če to ne pomeni spremembe take opreme ali sklopov na način, ki ni določen v tej direktivi.“

6 Člen 3 Direktive 97/23, naslovljen „Tehnične zahteve“, v odstavku 1 določa:

„Tlačna oprema, navedena v 1.1, 1.2, 1.3 in 1.4, mora izpolnjevati bistvene zahteve, določene v Prilogi I [...].“

7 Člen 4 te direktive, naslovljen „Prosti pretok“, v odstavku 1, točka 1.1, določa:

„Države članice zaradi tveganja, ki ga predstavlja tlak, ne smejo prepovedati, omejiti ali ovirati, da se da na trg in v obratovanje, ob pogojih, ki jih določi proizvajalec, tlačna oprema ali sklopi iz člena 1, ki so v skladu s to direktivo in imajo oznako CE, ki kaže, da so prestali oceno skladnosti v skladu s členom 10.“

8 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Odbor za tlačno opremo“, določa, da kadar država članica iz zelo resnih varnostnih razlogov meni, da bi morale za neki kos, sklop ali skupino sklopov te opreme veljati zahteve iz člena 3 Direktive 97/23 ali Priloge II k tej direktivi, Evropsko komisijo, ki ji pomaga stalni odbor, prosi, naj sprejme potrebne ukrepe. V skladu z odstavkom 4 tega člena 7 lahko ta odbor preuči katero koli drugo vprašanje v zvezi z izvajanjem in uporabo te direktive v praksi, ki ga postavi predsedujoči na lastno pobudo ali na zahtevo države članic.

9 Člen 8 te direktive, naslovljen „Zaščitna klavzula“, v odstavku 1 določa, da kadar država članica ugotovi, da tlačna oprema ali sklopi, navedeni v členu 1, ki imajo oznako CE in se uporabljajo v skladu z namenom svoje uporabe, lahko ogrožajo varnost ljudi in – kjer je primerno – domačih živali ali premoženja, mora sprejeti vse ustrezne ukrepe za umik take opreme ali sklopov s trga, za prepoved njihovega dajanja na trg, njihovega obratovanja ali uporabe ali za omejitev njihovega prostega pretoka. Komisijo takoj obvesti o teh ukrepih in navede razloge za svojo odločitev.

- 10 Priloga I k Direktivi 97/23, naslovljena „Bistvene varnostne zahteve“, v delu 1, naslovljenem „Splošno“, določa:

„1.1 Tlačna oprema mora biti načrtovana, izdelana in preverjena, po potrebi pa tudi opremljena in nameščena tako, da je zagotovljena njena varnost, ko se izroči v uporabo v skladu z navodili proizvajalca ali v smiselno predvidljivih okoliščinah.

[...]“

Grško pravo

- 11 Državni sekretar za okolje, energijo in podnebne spremembe je s sklepom D3/A'/oik.6598 z dne 20. marca 2012 sprejel pravilnik za notranje naprave na zemeljski plin z delovnim tlakom do 500 mbar in določil smernice o načrtovanju, materialih, nameščanju, inšpekcijskih pregledih, testih, varnosti ter začetku obratovanja omrežij in notranjih naprav odjemalcev zemeljskega plina (FEK B' 976/28.3.2012) (v nadaljevanju: pravilnik z dne 20. marca 2012).

- 12 Odstavek 1.2.4 tega pravilnika določa:

„Načini nameščanja plinskih cevovodov ne spadajo na področje uporabe [Direktive 97/23 ali drugih direktiv] in so določeni s tem pravilnikom ob upoštevanju tudi posebnosti države (na primer potresov).“

- 13 Priloga 9 k navedenemu pravilniku, naslovljena „Specifikacije omrežja cevi“, v točki P.9.5.6.9 določa:

„Prečkanje vmesnih prostorov gradnje

Če cevovod poteka v vmesnih prostorih gradnje, na primer v spuščениh stropih, mora biti v tem prostoru zagotovljeno prezračevanje, na primer

- s stranskimi odprtini v zidu,
- z dvema prezračevalnima odprtinama, postavljenima diagonalno, vsaka s površino 20 cm².

Priporočeno je, da je omrežje varjeno, in če je mogoče, zaščiteno z žlebom.“

- 14 Točka P.9.5.8.2 priloge 9 k temu pravilniku določa:

„Plinski cevovodi ne smejo biti vgrajeni niti v betonske plošče niti pod stenske ali talne obloge. Lahko se namestijo v žlebove, v prazen prostor spuščenege stropa ali med obloge za akustično izolacijo (ali podobne obloge) nad spuščениm stropom, ob upoštevanju enakih varnostnih ukrepov za preprečevanje korozije, kot so določeni za podzemne cevovode.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 15 Družba Dimco trži, uvaža in distribuira visokotehnološke proizvode, ki se uporabljajo pri namestitvi naprav na zemeljski plin v stavbah. Iz Združenega kraljestva uvaža in v Grčiji trži gibljive cevi iz nerjavnega jekla.

- 16 Družba Dimco je 16. maja 2012 pri Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija) vložila tožbo za ugotovitev ničnosti različnih določb pravilnika z dne 20. marca 2012, v kateri je med drugim trdila, da te določbe spodbujajo uporabo konvencionalnih bakrenih in jeklenih plinovodnih cevi v škodo tistih, ki jih trži, ter praktično onemogočajo uporabo in posledično trženje cevovodov, ki jih uvaža. Tako meni, da odstavek 1.2.4 tega pravilnika ter točki P.9.5.6.9 in P.9.5.8.2 priloge 9 k temu pravilniku kršijo člen 4(1), točka 1.1, Direktive 97/23.
- 17 Družba Dimco v zvezi s tem poudarja, da imajo cevovodi, ki jih trži, oznako CE. Iz Priloge I in člena 4(1), točka 1.1, Direktive 97/23 naj bi izhajalo, da dodatnih pogojev in omejitev, naloženih zaradi zaščite v primeru potresa, ni mogoče uporabiti za plinske cevovode, ki imajo oznako CE in za katere je proizvajalec v navodilih za uporabo potrdil, da sta njihovo nameščanje in uporaba varna.
- 18 Predložitveno sodišče meni, da so določbe pravilnika z dne 20. marca 2012, v katerih so določeni pogoji in omejitve, ki se nanašajo na načine nameščanja plinskih cevovodov, ob upoštevanju posebnosti države in zlasti potresov, utemeljene s členom 2 Direktive 97/23 in so v skladu z določbami tega člena. Po mnenju tega sodišča so ti pogoji in omejitve v skladu s členom 36 PDEU, ker se uporabljajo brez razlikovanja za vse vrste cevovodov ne glede na material ali državo izvora, ker je pristojni nacionalni organ presodil, da so potrebni za zagotavljanje zdravja in varnosti ljudi, ker spoštujejo načelo sorazmernosti in ker ne pomenijo nobene spremembe materiala, ki ga trži tožeča stranka iz postopka v glavni stvari. Predložitveno sodišče zato meni, da bi bilo ničnostni razlog, ki ga tožeča stranka iz postopka v glavni stvari uveljavlja zoper te določbe, mogoče zavrniti kot neutemeljen. Vendar dvomi o skladnosti nekaterih določb pravilnika z dne 20. marca 2012 z določbami člena 4(1), točka 1.1, člena 7(4) in člena 8 Direktive 97/23 v povezavi z določbami Priloge I k tej direktivi.
- 19 V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 4[(1), točka 1.1], člen 7(4) in člen 8 v povezavi s Prilogo I Direktive 97/23 [...] razlagati tako, da nasprotujejo določbam nacionalne zakonodaje, kot so odstavek 1.2.4 ter točki P.9.5.6.9 in P.9.5.8.2 priloge 9 k [pravilniku z dne 20. marca 2012] o notranjih napravah na zemeljski plin z delovnim tlakom do 500 mbar, ki z namenom zagotavljanja varnosti ljudi, zlasti v primeru potresa, določajo pogoje in omejitve (obveznost prezračevanja, prepoved podzemnega prečkanja) za nameščanje tlačne opreme (plinski cevovod), ob upoštevanju, da se ti pogoji in omejitve uporabljajo brez razlik tudi za cevovode, kot so ti, ki so predmet obravnavane zadeve, ki imajo oznako CE in za katere je proizvajalec izdal potrdilo, da se lahko namestijo in varno uporabijo, tudi če niso skladni z zgoraj navedenimi pogoji in omejitvami?
2. Ali je treba, nasprotno, zgoraj navedene določbe Direktive 97/23 v povezavi s členom 2 te direktive razlagati tako, da ne nasprotujejo pogojem in omejitvam, ki se nanašajo na nameščanje tlačne opreme (plinski cevovod), kakršni so ti, ki so predmet obravnavane zadeve?“

Vprašnji za predhodno odločanje

- 20 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1), točka 1.1, Direktive 97/23 in Prilogo I k tej direktivi v povezavi s členom 2 te direktive razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki zaradi zagotavljanja varnosti ljudi, zlasti v primeru potresa, določa nekatere načine nameščanja tlačne opreme, vključno s tlačno opremo, ki ima oznako CE.
- 21 Na prvem mestu, na eni strani je treba opozoriti, da člen 1(1) Direktive 97/23 določa, da se ta direktiva uporablja za načrtovanje, izdelavo in oceno skladnosti tlačne opreme, in na drugi, da člen 3 te direktive določa, da mora ta oprema izpolnjevati nekatere bistvene tehnične zahteve, ki so naštet v Prilogi I k navedeni direktivi.
- 22 Iz teh določb v povezavi z uvodno izjavo 6 Direktive 97/23 tako izhaja, da je namen te direktive uskladiti bistvene zahteve glede načrtovanja in izdelave tlačne opreme v zvezi s tveganjem zaradi pritiska, da bi ta oprema lahko imela oznako CE (glej po analogiji sodbo z dne 17. decembra 2020, Nemčija/Komisija, C-475/19 P in C-688/19 P, EU:C:2020:1036, točka 70), ne pa uskladiti pogoje za nameščanje navedene opreme.
- 23 Priloga I k Direktivi 97/23, v kateri so naštet bistvene tehnične zahteve, ki jih mora v skladu s členom 3 te direktive izpolnjevati tlačna oprema, v delu, naslovljenem „Splošno“, v točki 1.1 sicer določa, da mora biti „[t]lačna oprema [...] načrtovana, izdelana in preverjena, po potrebi pa tudi opremljena in nameščena tako, da je zagotovljena njena varnost“. Vendar se pogoji za nameščanje te opreme, navedeni v tej določbi, uporabljajo le kot sklicevanje na druga besedila, ki se uporabljajo na tem področju. Ta priloga torej ne določa nobenega posebnega pogoja glede nameščanja navedene opreme.
- 24 Enako velja za sklicevanje na običajne pogoje za nameščanje in uporabo iz člena 2(1) Direktive 97/23, ki državam članicam nalaga, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se tlačna oprema lahko da na trg in začne obratovati le, „ko ob pravilni postavitvi in vzdrževanju ter uporabi za namen, za katerega [je bila izdelana]“, ne ogroža zdravja in varnosti ljudi. Ta določba ne predpisuje nobenega pogoja glede nameščanja te opreme.
- 25 Na drugem mestu, iz člena 4(1), točka 1.1, Direktive 97/23 izhaja, da države članice zaradi tveganja, ki ga predstavlja tlak, ne smejo prepovedati, omejiti ali ovirati tega, da se da na trg in v obratovanje, ob pogojih, ki jih določi proizvajalec, tlačna oprema, ki je v skladu s to direktivo in ima oznako CE, da v zvezi s tem tveganjem ne bi ogrozile cilja uskladitve nacionalnih določb, ki mu sledi ta direktiva. Navedena določba pa, nasprotno, državam članicam ne prepoveduje, da sprejmejo ukrepe za preprečevanje drugih tveganj, kot je tveganje zaradi tlaka, da bi se ta oprema dala na trg in v uporabo brez ogrožanja zdravja in varnosti ljudi.
- 26 Na tretjem mestu, člen 2(2) Direktive 97/23 izrecno določa, da določbe te direktive ne vplivajo na upravičenost držav članic, da ob primernem upoštevanju določb iz Pogodbe določijo take zahteve, ki se jim zdijo potrebne za zagotovitev, da so ljudje, zlasti med uporabo te opreme, zavarovani, če to ne pomeni spremembe take opreme ali sklopov, kadar so ti skladni z navedeno direktivo.

- 27 Med posebnimi določbami Pogodbe, ki jih morajo države članice spoštovati pri izvrševanju upravičenosti, ki jim je priznana s členom 2(2) Direktive 97/23, se je treba glede na cilj, ki mu sledi ta direktiva, to je odprava ovir za prosti pretok tlačne opreme na notranjem trgu, sklicevati na člena 34 in 36 PDEU, ki urejata prosti pretok blaga ter prepovedujeta količinske omejitve pri uvozu med državami članicami in vse ukrepe z enakim učinkom.
- 28 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba ukrepe države članice, katerih cilj ali učinek je, da se manj ugodno obravnavajo proizvodi iz drugih držav članic, in vse druge ukrepe, ki ovirajo dostop do trga države članice za proizvode druge države članice, obravnavati kot ukrepe z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu, ki so prepovedane s členom 34 PDEU, razen če jih je mogoče objektivno utemeljiti z enim od razlogov splošnega interesa iz člena 36 PDEU ali nujnimi zahtevami v splošnem interesu. V obeh primerih morajo navedeni nacionalni ukrepi zagotavljati uresničitev cilja, ki se mu sledi, in ne smejo presehati tega, kar je nujno potrebno, da se ta cilj doseže (glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2009, Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, točki 37 in 59 ter navedena sodna praksa).
- 29 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče navaja, da pogoja, določena s pravilnikom z dne 20. marca 2012, in sicer obveznost prezračevanja prostorov, v katerih so nameščeni cevovodi za zemeljski plin, in prepoved nameščanja teh cevovodov v betonske plošče in talne obloge, da bi ti ostali dostopni, ne povzročata nobene spremembe materiala, ki ga trži tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, kar stranki iz postopku v glavni stvari niti ne prerokata, namen teh pogojev pa je zagotoviti varnost ljudi glede na tveganja, ki so posledica dejavnikov, ki ne izhajajo iz tlačne opreme, kot so na primer potresi.
- 30 Poleg tega predložitveno sodišče meni, da so določbe pravilnika z dne 20. marca 2012 v skladu s členom 36 PDEU, ker se uporabljajo za vse vrste cevovodov ne glede na uporabljeni material ali državo izvora, ker je pristojni nacionalni organ presodil, da so potrebne za zagotavljanje zdravja in varnosti ljudi, ter ker spoštujejo načelo sorazmernosti.
- 31 Glede na vse zgornje preudarke je treba na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da je treba člen 4(1), točka 1.1, Direktive 97/23 in Prilogo I k tej direktivi v povezavi s členom 2(2) te direktive razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki zaradi zagotavljanja varnosti ljudi, zlasti v primeru potresa, določa nekatere načine nameščanja tlačne opreme, vključno s tlačno opremo, ki ima oznako CE, če taka ureditev ne povzroča nobenih sprememb te opreme in ne pomeni ovire, ki je prepovedana s členoma 34 in 36 PDEU.

Stroški

- 32 Ker je ta postopek za stranki iz postopka v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

Člen 4(1), točka 1.1, in Prilogo I k Direktivi 97/23/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. maja 1997 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s tlačno opremo, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003, v povezavi s členom 2(2) te direktive je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki zaradi zagotavljanja varnosti ljudi, zlasti v primeru

potresa, določa nekatere načine nameščanja tlačne opreme, vključno s tlačno opremo, ki ima oznako CE, če taka ureditev ne povzroča nobenih sprememb te opreme in ne pomeni ovire, ki je prepovedana s členoma 34 in 36 PDEU.

Podpisi