



Datum van
inontvangstneming

:

28/07/2015

Zaak C-285/15

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 juni 2015

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato / Italië

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 april 2015

Verzoekster:

Beca Engineering Srl

Verweerder:

Ministero dell'Interno

[OMISSIS]

Italiaanse Republiek

De Consiglio di Stato

[OMISSIS]

geeft de volgende

Beschikking

op het beroep [OMISSIS] ingesteld door:

Beca Engineering Srl [OMISSIS]

tegen

Ministero dell'Interno [OMISSIS]

tot herziening

van de uitspraak van het TAR [Tribunale amministrativo regionale] [OMISSIS] van 28 maart 2014 [OMISSIS] betreffende bezwaar tegen het besluit tot beperking van de verhandeling en de installatie van thermohardende schoorsteenkousen.

[Or.2]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procesformule]

- 1 De centrale directie van de afdeling brandweer, hulpdiensten en burgerbescherming van het Ministerie van Binnenlandse zaken heeft bij besluit van 28 december 2010 beperkingen opgelegd aan de verhandeling van door de onderneming Beca Engineering vervaardigde thermohardende schoorsteenkousen van het type „FITFIRE” en „HT 1000”.

Inzonderheid heeft het Ministerie van Binnenlandse zaken na onderzoek beslist dat:

- a) de vennootschap Beca Engineering moest zorgen voor aanpassing van de technische documentatie en de gebruiksaanwijzingen bij genoemde systemen, met opgaaf van nominaal vermogen en technische eigenschappen;
 - b) de verhandeling van het FITFIRE-systeem moest worden verboden in afwachting van het bewijs van vuurvastheid bij inbouw in particuliere verwarmingsinstallaties waarop artikel 282 van decreto legislativo 152/2006 [(hierna: „milieuwet”)] van toepassing was;
 - c) het bewijs van brandbestendigheid van **[Or.3]** het HT 1000-systeem contradictoir opnieuw moest worden geleverd, aangezien het overgelegde certificaat, dat was afgegeven door het laboratorium CSI, op een aantal punten niet conform was.
- 2 De vennootschap Beca Engineering heeft voormeld besluit aangevochten bij het TAR [OMISSIS] en geconcludeerd tot vernietiging van het besluit en vaststelling dat zij recht heeft op schadevergoeding. [OMISSIS].

Beca Engineering heeft, na eraan te hebben herinnerd dat haar producten reeds in andere lidstaten van de Europese Unie in de handel zijn, inzonderheid betoogd dat het in bijlage IX bij het vijfde deel, deel II, van de milieuwet neergelegde vereiste van vuurvastheid [OMISSIS] voor materialen waarmee schoorstenen worden vervaardigd een technische regel is die een beperking oplegt aan de verhandelbaarheid van bouw materiaal en dus bij de Europese Commissie had moeten worden aangemeld. Bij gebreken van die aanmelding is het voorschrift ongeldig en moet het door de nationale rechter buiten toepassing worden gelaten, zoals dat ook is gebeurd in de aan het oordeel van het Hof van Justitie

voorgelegde vergelijkbare situatie waarin de Consiglio di Stato de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse zaken van 18 mei 2009 heeft vernietigd.

- 3 Het TAR [OMISSIS] heeft het beroep bij beslissing [OMISSIS] van 28 maart 2014 verworpen.

3.1.- Het TAR heeft eraan herinnerd dat een vergelijkbare vraag, zoals verzoekster heeft verklaard, reeds eerder is onderzocht door [OMISSIS] het TAR en in hoger beroep door de Consiglio di Stato – en vervolgens door het Hof van Justitie – in een zaak die aanhangig was gemaakt door de vennootschap **[Or.4]** Elenca Srl, een onderneming die eveneens thermohardende kousen voor schoorstenen en rookkanalen verhandelt.

In die zaak was Elenca opgekomen tegen circulaire 4853 van 18 mei 2009, waarin het Ministerie van Binnenlandse zaken, om meer duidelijkheid te verschaffen over de verhandeling van met innovatieve systemen vervaardigde thermohardende schoorsteenkousen, het gebruik daarvan had uitgesloten voor particuliere verwarmingsinstallaties voor burgerdoeleinden met een hoger nominaal vermogen dan 35 kW en voor verwarmingsinstallaties met een lager nominaal vermogen had aanbevolen het eventueel gebruik van deze producten te beperken tot die welke op basis van een Europese technische goedkeuring het EG-merkteken droegen.

3.2.- In die zaak heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, op een door de Consiglio di Stato voorgelegde vraag, in zijn arrest van de vijfde kamer van 18 oktober 2012 verklaard dat richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in die zaak aan de orde automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen, en dat ook de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU in die zin moeten worden uitgelegd **[Or.5]**.

3.3.- Na de uitspraak van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de Consiglio di Stato bij beslissing van de Sezione VI, nr. 6147 van 20 december 2013, voormelde circulaire van het Ministerie van Binnenlandse zaken van 18 mei 2009 vernietigd.

3.4.- Het TAR heeft na onderzoek van de in voormelde beslissingen genoemde rechtsbeginselen vastgesteld dat een geharmoniseerde communautaire regeling voor schoorsteenmaterialen ontbrak, en verklaard dat de eerdere zaak niet volledig overdraagbaar was op de in het kader van de onderhavige zaak aan de orde zijnde vraag en dat in dat verband „het Hof van Justitie weliswaar heeft beklemtoond dat ieder automatisch verbod op verhandeling op communautair grondgebied in strijd

is met de verdragsregels, maar ook heeft verklaard dat het bij gebreke van harmonisatie aan de lidstaten is om te bepalen in hoeverre zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen verzekeren en of de betrokken producten moeten worden gecontroleerd bij het gebruik ervan”.

3.5.- Het TAR heeft daarop geoordeeld dat „in overeenstemming met de op het onderhavige geval toepasselijke bepalingen van Unierecht en gelet op de toepasselijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van nationaal recht, de technische verificaties die het [Ministerie van Binnenlandse zaken] vereist voor de verkoop en de verhandeling van de producten die in deze zaak aan de orde zijn, zonder meer toelaatbaar en gerechtvaardigd zijn”, en dat „het standpunt van de afdeling brandweer, hulpdiensten en burgerbescherming van het Ministerie van Binnenlandse zaken, dat het vereiste van vuurvastheid heeft moeten beoordelen op basis van proefnemingen door buitenlandse organismen die niet zijn erkend in besluiten van de Europese Unie of in akkoorden en/of kennisgevingen tussen de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van de Unie bedoeld in artikel 16 van richtlijn 89/106/EEG, in overeenstemming is met de geldende richtlijn van de Unie en daaraan evenredig is, aangezien het coherent is met de nationale belangen op het gebied van de milieubescherming en openbare orde en veiligheid”.

- 4 De vennootschap Beca Engineering heeft tegen voormelde uitspraak hoger beroep ingesteld met het betoog dat zij een aantal onjuistheden bevat. Na in herinnering te hebben gebracht dat het FITFIRE-systeem, dat vervolgens het EG-merk tegen heeft verkregen, en het HT1000-systeem ook in Frankrijk en in Zwitserland op de markt zijn, heeft zij aangevoerd dat het bestreden besluit ten onrechte is gebaseerd op een in bijlage IX bij het vijfde deel, deel II, van decreto legislativo 152 van 3 april 2006 opgelegde beperking van de verhandeling, die niet was aangemeld overeenkomstig richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998.

Beca Engineering heeft bijgevolg geconcludeerd tot gegrondverklaring van het hoger beroep en dus vernietiging van de bestreden beslissing en, subsidiair, verwijzing van de zaak naar het Hof van Justitie van de Europese Unie voor een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de bepalingen waarover onenigheid bestaat.

Appellante heeft vervolgens verzocht om veroordeling van de Amministrazione tot schadeloosstelling voor winstderving, geschat op 2 000 000,00 EUR, en ingetreden schade, geschat op 67 908,61 EUR, zijnde in totaal **[Or.7]** 2 067 908,61 EUR, vermeerderd met vertragingsrente en rente ter vergoeding van de inflatie, dan wel tot betaling van een naar billijkheid te bepalen bedrag.

4.1.- De Avvocatura dello Stato verweert zich tegen het hoger beroep door een kopie over te leggen van de door de Europese Commissie in zaak C-385/10 (Elenco) bij het Hof van Justitie ingediende schriftelijke opmerkingen en van artikel 3 van het ontwerp van Legge europea 2013-bis, dat uitvoering moet geven

aan voormeld arrest van het Hof van Justitie en een oplossing moet bieden voor de niet-nakomingsprocedure 2008/4541 die door de Commissie was ingeleid met betrekking tot het in de handel brengen in Italië van kunststofschoorstenen en kunststofrookkanalen alsook om het begrip vuurvastheid aan te passen aan het nieuwe Europese classificatiesysteem voor het brandgedrag van bouwmaterialen.

- 5 [OMISSIS] [de Consiglio di Stato] merkt in dit verband nog op dat in de onderhavige zaak moet worden vastgesteld of het in bijlage IX bij het vijfde deel, deel II, van [de milieuwet] neergelegde vereiste van vuurvastheid van bouw materiaal voor schoorstenen een technische regel vormt die een beperking stelt aan de verhandeling van dat bouw materiaal en derhalve had moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie, zoals door appellante aangevoerd in haar door het TAR verworpen beroep.

Volgens appellante kon het voorschrift zonder die aanmelding niet gelden en moest het dus door de nationale rechter buiten toepassing worden gelaten, zoals dat is gebeurd in het vergelijkbare geval dat door het **[Or.8]** Hof van Justitie van de Europese Unie is onderzocht en waarin de Consiglio di Stato de circulaire van 18 mei 2009 van het Ministerie van Binnenlandse zaken heeft vernietigd.

- 6 Dienaangaande moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat bijlage IX bij het vijfde deel, deel II, van [OMISSIS] [de milieuwet], betreffende „particuliere verwarmingsinstallaties”, in de destijds geldende versie, in punt 2.7 het volgende bepaalde:

„De installaties die een wijziging aan de schoorsteen hebben ondergaan na de inwerkingtreding van het vijfde deel van het onderhavige decreet moeten zijn voorzien van schoorstenen die worden gefabriceerd met producten die het EG-merkteken dragen.” Inzonderheid moeten deze schoorstenen bepaalde kenmerkende eigenschappen bezitten en onder meer „worden gefabriceerd met vuurvaste materialen”.

6.1. Punt 2.7 van deel II van bijlage IX bij het vijfde deel [OMISSIS] [van de milieuwet] is overigens gewijzigd bij artikel 4, lid 1, onder a), b) en c), van wet 161 van 30 oktober 2014 [OMISSIS]. [deze bepaling wordt hierna uiteengezet]

6.2.- De nieuwe voorschriften vereisen inzonderheid niet meer dat schoorstenen worden vervaardigd met materialen waarop het merkteken „EG” is aangebracht en bepalen met betrekking tot de vuurvastheid dat schoorstenen moeten worden vervaardigd met materialen die vuurvast zijn, in overeenstemming met de nationale voorschriften ter uitvoering van het Europees classificatiesysteem voor het brandgedrag van bouwmaterialen.

- 7 In dit verband moet ook worden herinnerd aan de voor de beslechting van de onderhavige zaak relevante bepalingen van Unierecht.

7.1.- Allereerst bepaalt artikel 36 VWEU (oud artikel 30 VEG) dat de bepalingen van de artikelen 34 en 35, die kwantitatieve invoerbepalingen en uitvoerbepalingen tussen lidstaten verbieden, „geen beletsel [vormen] voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”

7.2.- Voor de onderhavige zaak is ook van belang artikel 114 VWEU, waarin in lid 4 is bepaald dat „[w]anneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, [...] hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis [geeft] aan de Commissie”, **[Or.10]** en in lid 5 dat „[w]anneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, [...] hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis [stelt] van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan”.

Voorts bepaalt artikel 114, lid 8, VWEU dat „[i]ndien een lidstaat een specifiek probleem in verband met volksgezondheid aan de orde stelt op een gebied waarop eerder harmonisatiemaatregelen zijn genomen, [...] hij dit ter kennis [brengt] van de Commissie, die onverwijld onderzoekt of zij passende maatregelen aan de Raad moet voorstellen”.

7.3.- Herinnerd zij vervolgens aan richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, die zoals gezegd voor schoorstenen niet voorziet in de beperkingen die worden opgelegd in deel II van bijlage IX bij het vijfde deel van de milieuwet.

7.4.- Ook moet worden gewezen op richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, die inzonderheid in artikel 8, lid 1, eerste alinea, bepaalt dat de lidstaten de Commissie **[Or.11]** onverwijld ieder ontwerp

voor een technisch voorschrift meedelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft.

- 8 Zoals gezegd betoogt appelante dat de aangehaalde bepalingen in deel II van bijlage IX bij het vijfde deel van decreto legislativo 152 van 3 april 2006 in strijd zijn met de eveneens aangehaalde bepalingen van Unierecht, aangezien het technische voorschriften betreft die ingevolge artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 89/106 vooraf hadden moeten worden aangemeld bij de Commissie.

8.1.- Volgens appelante wordt dit bevestigd:

a) door niet-nakomingsprocedure 2008/4541, door de Commissie eveneens ingeleid in verband met het in de handel brengen in Italië van kunststofschoorstenen en kunststofrookkanalen;

b) door het arrest van het Hof van Justitie van 18 oktober 2012 (zaak C-385/10), gewezen in een vergelijkbare zaak;

c) door de schriftelijke opmerkingen die in voormelde zaak krachtens artikel 23, lid 2, van het Statuut van het Hof van Justitie door de Europese Commissie zijn ingediend;

d) door de beslissing van de Consiglio di Stato, [OMISSIS] van 20 december 2013, waarin na de uitspraak van voormeld arrest van het Hof van Justitie de circulaire van 18 mei 2009 van het Ministerie van Binnenlandse zaken is vernietigd.

- 9 Zoals gezegd (punten 3.4 en 3.5) heeft het TAR [OMISSIS] die argumenten in de bestreden beslissing [OMISSIS] van 28 maart 2014 echter verworpen.

9.1.- In de eerste plaats omdat het bij gebreke van harmonisatieregels aan de lidstaten is om te beslissen in hoeverre zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen verzekeren, en of de betrokken producten moeten worden gecontroleerd bij het gebruik ervan (artikel 36 VWEU).

9.2.- Het TAR heeft vervolgens verklaard dat het arrest van het Hof van Justitie van 18 oktober 2012 in zaak C-385/10 niet volledig overdraagbaar was op het onderhavige geval. In die zaak was het Hof door de Consiglio di Stato de vraag voorgelegd „of richtlijn 89/106 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor het in de handel brengen van uit een andere lidstaat afkomstige bouwproducten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen”, op welke vraag het Hof van Justitie heeft geantwoord dat „richtlijn 89/106 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten [...] automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen”.

De Consiglio di Stato had in de tweede plaats de ruimere vraag voorgelegd of „de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen”, waarop het Hof, met de overweging dat het indruist tegen de verdragsbepalingen om verhandeling op het grondgebied van de Unie automatisch en volledig te verbieden, heeft verklaard dat **[Or.13]** „bij ontstentenis van harmonisatieregels de lidstaten beslissen in hoeverre zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen verzekeren, en of de betrokken producten moeten worden gecontroleerd bij het gebruik ervan”.

9.3.- Het TAR heeft er vervolgens aan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie de bepalingen van Unierecht betreffende de mededinging niet gelden voor de sectorregeling in de milieuwet [OMISSIS] (inzonderheid artikel 285 en deel II van bijlage IX, punten 2, 7 en 3.4).

9.4.- De Consiglio di Stato heeft dan ook enkel de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse zaken van 18 mei 2009 vernietigd gelet op de uitspraak van het Hof van Justitie.

- 10 [OMISSIS] [de Consiglio di Stato] merkt op dat hij de overwegingen van het TAR met betrekking tot de thans aan de orde zijnde vraag gezien de stukken in het dossier en gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 18 oktober 2012 in zaak C-385/10 in hoofdzaak onderschrijft.

10.1.- Het Hof van Justitie heeft immers enkel verklaard dat richtlijn 89/106 „aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen”, en dat „de artikelen 34 VWEU tot en met 37 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke voor de verhandeling van uit een andere lidstaat afkomstige voor de bouw bestemde producten als in het hoofdgeding automatisch de voorwaarde geldt dat deze producten het EG-merkteken dragen”.

10.2.- In punt 26 van genoemd arrest heeft het Hof daaraan toegevoegd dat **[Or.14]** „een belemmering van het vrije verkeer van goederen haar rechtvaardiging kan vinden in een van de in artikel 36 VWEU vermelde vereisten van algemeen belang”, en in punt 28 dat „bij ontstentenis van harmonisatieregels de lidstaten beslissen in hoeverre zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen verzekeren, en of de betrokken producten moeten worden gecontroleerd bij het gebruik ervan”.

- 11 Gelet op die beslissing, en aangezien specifieke harmonisatie op dit punt ontbreekt, is de nationale bepaling neergelegd in bijlage IX bij het vijfde deel,

deel II, van de milieuwet, die ter bescherming van de gezondheid (en in overeenstemming met artikel 36 VWEU) bepaalt dat de materialen van schoorstenen en rookkanalen van particuliere verwarmingsinstallaties vuurvast moeten zijn, kennelijk niet in strijd met de regels inzake het vrije verkeer van voor de bouw bestemde producten. [OMISSIS]

11.1.- Deze uitlegging strookt bovendien met de latere wijziging van de betrokken bepaling (waarnaar reeds is verwezen). Thans wordt niet meer wordt bepaald dat alleen schoorstenen die van het EG-merkteken zijn voorzien mogen worden verhandeld en geïnstalleerd, in overeenstemming met voormeld arrest van het Hof van Justitie, maar dienen de materialen vuurvast te zijn en te voldoen aan de in de voorschriften van Unierecht neergelegde normen.

- 12 [OMISSIS] [De Consiglio di Stato] is echter van oordeel dat, teneinde iedere twijfel omtrent de juiste uitlegging van bedoelde voorschriften en de toepassing ervan op het onderhavige geval weg te nemen, het Hof van Justitie krachtens artikel 267 [Or.15] VWEU moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing.

12.1. Aan het Hof van Justitie wordt de volgende uitleggingsvraag gesteld:

„Moet richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat schoorstenen moeten ‚worden gefabriceerd met vuurvaste materialen’ zoals bepaald in bijlage IX bij het vijfde deel, deel II, van decreto legislativo 152 van 3 april 2006, betreffende ‚particuliere verwarmingsinstallaties’, dat niet is aangemeld?”

- 13 [OMISSIS] [de Consiglio di Stato] schorst de behandeling van de zaak.

de Consiglio di Stato [OMISSIS]

Verzoekt het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de in de motivering geformuleerde vraag.

[Or.17]

[OMISSIS]

(ondertekeningen)