CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. A. GEELHOED
van 8 september 2005 [1]

I — Inleiding

1. De belangrijkste vraag in deze zaak is, of een nationale procedure inzake de goedkeuring van voor de bouw bestemde producten die geen rekening houdt met door certificatie-instanties in andere lidstaten afgegeven goedkeuringscertificaten moet worden aangemerkt als een maatregel waarmee uitvoering wordt gegeven aan de verplichting, aan de lidstaten opgelegd bij artikel 2, lid 1, van richtlijn 89/106 betreffende voor de bouw bestemde producten [2], om ervoor te zorgen dat die producten geschikt zijn voor het beoogde doel, of dat die maatregel juist een door artikel 28 EG verboden invoerbeperking vormt.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 89/106/EEG van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (PB L 40, blz. 12), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van 22 juli 1993 tot wijziging van de richtlijnen 87/404/EEG (drukvaten van eenvoudige vorm), 88/378/EEG (veiligheid van speelgoed), 89/106/EEG (voor de bouw bestemde producten), 89/336/EEG (elektromagnetische compatibiliteit), 89/392/EEG (machines), 89/686/EEG (persoonlijke beschermingsmiddelen), 90/384/EEG (niet-automatische weegwerktuigen), 90/385/EEG (actieve implanteerbare medische hulpmiddelen), 90/396/EEG (gastoestellen), 91/263/EEG (eindapparatuur voor telecommunicatie), 92/42/EEG (nieuwe olie- en gasgestookte centraleverwarmingsketels) en 73/23/EEG (elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen) (PB L 220, blz. 1; hierna: „Richtlijn 89/106").

II — Relevante bepalingen

A — *Gemeenschapsrecht*

2. Richtlijn 89/106 stelt het wettelijke kader vast dat nodig is om het vrije verkeer van voor de bouw bestemde producten in de Gemeenschap mogelijk te maken. Het begrip „voor de bouw bestemde producten" wordt in artikel 1, lid 2, van de richtlijn omschreven als „producten die worden vervaardigd om blijvend deel uit te maken van bouwwerken, waaronder zowel gebouwen als kunstwerken zijn begrepen".

3. Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 89/106 nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat voor de bouw bestemde producten alleen dan in de handel kunnen worden gebracht, wanneer zij voor verwerking in werken geschikt zijn, dat wil zeggen dat zij zodanige eigenschappen bezitten dat de werken waarin zij moeten worden verwerkt, gemonteerd, toegepast of geïnstalleerd, indien behoorlijk ontworpen en uitgevoerd, kunnen voldoen aan de in artikel 3 genoemde fundamentele voorschriften. Deze fundamentele voorschriften, die van invloed kunnen zijn op de technische

eigenschappen van voor de bouw bestemde producten, worden in bijlage I bij de richtlijn in de vorm van doelstellingen weergegeven. Voor de onderhavige zaak volstaat het te verwijzen naar het voorschrift dat het bouwwerk zodanig moet worden ontworpen en uitgevoerd dat de hygiëne en de gezondheid van bewoners en omwonenden geen risico lopen door met name de vervuiling of de verontreiniging van het water. [3]

4. Volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/106 worden normen en technische goedkeuringen in deze richtlijn „technische specificaties" genoemd. Artikel 4, lid 2, bepaalt dat de lidstaten ervan uitgaan dat producten geschikt zijn voor gebruik wanneer zij van zodanige aard zijn dat de werken waarin zij worden gebruikt, mits behoorlijk ontworpen en gebouwd, kunnen voldoen aan de in artikel 3 genoemde fundamentele voorschriften, en die producten het EG-merkteken dragen dat aangeeft dat zij in overeenstemming zijn met de nationale normen waarin de geharmoniseerde normen zijn getransponeerd, met een Europese technische goedkeuring of met de in lid 3 bedoelde nationale technische specificaties, voorzover er geen geharmoniseerde specificaties bestaan. Dit derde lid biedt de lidstaten de mogelijkheid de Commissie de tekst mede te delen van hun nationale technische specificaties welke zij in overeenstemming met de in artikel 3 genoemde fundamentele voorschriften achten. De Commissie stelt de lidstaten in kennis van de nationale technische specificaties die worden geacht in overeenstemming te zijn met de in artikel 3 genoemde fundamentele voorschriften.

5. Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 89/106 luidt:

„1. De lidstaten mogen het vrije verkeer, het in de handel brengen en het gebruik van producten die in overeenstemming zijn met deze richtlijn, op hun grondgebied niet belemmeren.

De lidstaten dragen er zorg voor dat het gebruik van deze producten voor het doel waarvoor ze bestemd zijn, niet wordt belemmerd door regelingen of voorwaarden die worden opgelegd door overheidsorganen of particuliere instellingen die als overheidsbedrijf of op grond van een monopoliepositie als overheidsorgaan optreden.

2. De lidstaten mogen toestemming geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen van producten die niet onder artikel 4, lid 2, vallen, indien deze in overeenstemming zijn met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de in de hoofdstukken II en III bedoelde Europese technische specificaties anders wordt bepaald. De Commissie en het in artikel 19 bedoelde Comité zullen de

3 — De fundamentele voorschriften voor bouwwerken betreffen de volgende aspecten: mechanische sterkte en stabiliteit; brandveiligheid; hygiëne, gezondheid en milieu; gebruiksveiligheid; geluidshinder; energiebesparing en warmtebehoud.

ontwikkeling van de Europese technische specificaties regelmatig volgen en onderzoeken. [...]"

6. Artikel 16 van richtlijn 89/106 bevat de volgende bijzondere procedure voor situaties waarin technische specificaties voor een voor de bouw bestemd product ontbreken:

„1. Indien voor een bepaald product technische specificaties als bedoeld in artikel 4 ontbreken, beschouwt de lidstaat van bestemming, op van geval tot geval gedaan verzoek, dat product bij de tests en controles, welke in de lidstaat van oorsprong zijn verricht door een erkende instantie, als conform de geldende nationale voorschriften, indien deze tests en controles zijn verricht overeenkomstig de methoden welke in de lidstaat van bestemming gelden of als gelijkwaardig worden erkend.

2. De lidstaat van oorsprong deelt de lidstaat van bestemming mede welke instantie hij voornemens is voor de proeven en controles overeenkomstig diens voorschriften te erkennen. De lidstaat van bestemming en de lidstaat van oorsprong verstrekken elkaar alle nodige gegevens. Na uitwisseling van de gegevens erkent de lidstaat van oorsprong de aldus aangewezen instantie. Indien een lidstaat bezwaar maakt, motiveert hij zijn standpunt en brengt hij de Commissie daarvan op de hoogte.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de aangewezen instanties elkaar de nodige bijstand verlenen.

4. Wanneer een lidstaat vaststelt dat een erkende instantie de tests en controles niet op de juiste wijze volgens zijn nationale voorschriften verricht, deelt hij dit mede aan de lidstaat waar die instantie is erkend. Deze lidstaat stelt de andere lidstaat binnen een passende termijn op de hoogte van de genomen maatregelen. Indien deze lidstaat de genomen maatregelen niet toereikend acht, kan hij het in de handel brengen en het gebruik van het betrokken product verbieden of aan bijzondere voorwaarden binden; hiervan stelt hij de andere lidstaat en de Commissie in kennis."

7. Artikel 17 van richtlijn 89/106 luidt:

„De lidstaten van bestemming kennen aan de in de lidstaat van oorsprong volgens de in artikel 16 bedoelde procedure opgestelde rapporten en afgegeven conformiteitverklaringen dezelfde waarde toe als aan hun overeenkomstige nationale documenten."

8. Beschikking 3052/95/EG voorziet in een informatieprocedure voor door de lidstaten getroffen maatregelen die het vrije verkeer

van goederen in de Gemeenschap beperken. [4] Artikel 1 van deze beschikking luidt:

„Wanneer een lidstaat het in het vrije verkeer of in de handel brengen verhindert van een bepaald model of een bepaald type product dat in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigd of in de handel is gebracht, brengt hij de Commissie de desbetreffende maatregel ter kennis, wanneer deze voor het product direct of indirect tot gevolg heeft dat:

— het algeheel wordt verboden,

— de vergunning voor het in de handel brengen wordt geweigerd,

— het model of het type wordt gewijzigd voordat het product in de handel kan worden gebracht of gehandhaafd, of

— het uit de handel wordt genomen."

4 — Beschikking 3052/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 tot vaststelling van een procedure voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap (PB L 321, blz. 1; hierna: „beschikking 3052/95").

9. Artikel 3, lid 2, van beschikking 3052/95 bepaalt dat deze verplichting om de Commissie op de hoogte te stellen onder meer niet geldt voor maatregelen die uitsluitend ter uitvoering van communautaire harmonisatievoorschriften zijn genomen en voor maatregelen die krachtens specifieke bepalingen aan de Commissie ter kennis zijn gebracht.

10. Artikel 4, leden 1 en 2, van beschikking 3052/95 bepaalt dat de in artikel 1 bedoelde kennisgeving voldoende gedetailleerd, duidelijk en begrijpelijk moet zijn en dat de kennisgeving van de relevante informatie geschiedt binnen 45 dagen te rekenen vanaf de dag waarop de betrokken maatregel is genomen.

B — *Nationaal recht*

11. Op grond van artikel 17 van de bij besluitwet nr. 38/382 van 7 augustus 1951 vastgestelde Portugese algemene wet inzake stedelijke bouw (Regulamento Geral das Edificações Urbanas; hierna: „besluitwet nr. 38/382") moet voor het gebruik van nieuwe materialen of bouwmethoden waarvoor geen officiële specificaties gelden of onvoldoende praktijkervaring bestaat vooraf een positief advies of de goedkeuring van het nationaal laboratorium van civiele bouwkunde worden verkregen (Laboratório Nacional de Engenharia Civil; hierna: „LNEC").

12. Ingevolge twee ministeriële decreten van 2 november 1970 en 7 april 1971 (hierna: „ministeriële decreten") mogen in het waterdistributienet alleen plastic materialen worden gebruikt die door LNEC zijn goedgekeurd.

III — Feiten en procesverloop

13. In april 2000 ontving de Commissie een klacht van een Portugese onderneming die van de toezichthoudende instantie, Empresa Pública de Águas de Lisboa (hierna: „EPAL"), niet de gevraagde vergunning had gekregen om uit Italië en Spanje ingevoerde polyethyleenbuizen in het leidingensysteem van een gebouw te installeren, op grond dat de buizen niet door LNEC waren goedgekeurd. Volgens de klagende onderneming waren de buizen in beide lidstaten reeds goedgekeurd en gingen zij vergezeld van conformiteitcertificaten, afgegeven door het Istituto Italiano dei Plastici (hierna: „IIP") respectievelijk de Asociación Española de Normalización y Certificación (hierna: „AENOR"). Zij had LNEC daarom verzocht om een verklaring van gelijkwaardigheid van deze certificaten af te geven. Bij brief van 26 mei 2000 deelde LNEC haar echter mee dat het verzoek moest worden afgewezen, aangezien IIP geen lid was van de European Association for Technical Approval in Construction (hierna: „UEATC") en evenmin behoorde tot de andere instituten waarmee LNEC een samenwerkingsovereenkomst op dit gebied had gesloten. [5]

14. Bij aanmaningsbrief van 12 september 2000 en vervolgens bij met redenen omkleed advies van 16 mei 2001 deelde de Commissie de Portugese autoriteiten mee dat zij, door vanuit andere lidstaten ingevoerde polyethyleenbuizen krachtens artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure zonder rekening te houden met certificaten die door certificatie-instanties in andere lidstaten zijn afgegeven, de krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG op hen rustende verplichtingen niet waren nagekomen. Bovendien had de Portugese Republiek, door deze maatregel niet aan de Commissie mee te delen, niet voldaan aan de verplichtingen die krachtens de artikelen 1 en 4, lid 2, van beschikking 3052/95 op haar rusten. Daar de Commissie de uitleg van de Portugese Republiek over de verenigbaarheid van deze procedure met haar communautaire verplichtingen ontoereikend achtte, heeft zij bij verzoekschrift van 2 oktober 2003 krachtens artikel 226 EG het onderhavige beroep ingesteld.

15. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1. vast te stellen dat de Portugese Republiek, door vanuit andere lidstaten ingevoerde

5 — Het LNEC verwees kennelijk niet naar het door AENOR afgegeven certificaat. Volgens de Portugese regering was het LNEC dit certificaat niet overgelegd.

polyethyleenbuizen krachtens artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 van 7 augustus 1951 te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure zonder rekening te houden met door die staten afgegeven goedkeuringscertificaten, en door die maatregel niet aan de Commissie mee te delen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG en de artikelen 1 en 4, lid 2, van beschikking 3052/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 tot vaststelling van een procedure voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap;

2) de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.

16. Ter terechtzitting van 9 juni 2005 hebben de Commissie en de Portugese Republiek hun standpunten nader uiteengezet.

IV — Beoordeling

17. De eerste vraag die in deze zaak moet worden onderzocht, is of de goedkeuringsprocedure voor in waterleidingstelsels of -netten te gebruiken polyethyleenbuizen zoals die in artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 en in de ministeriële decreten is neergelegd, wordt gedekt door de bepalingen van richtlijn 89/106. Indien het antwoord op deze vraag ontkennend luidt, moet vervolgens worden nagegaan of de procedure al dan niet verenigbaar is met de artikelen 28 EG en 30 EG. Daarna zal worden ingegaan op de vraag, of de informatieprocedure van beschikking 3052/95 in acht is genomen.

A — *Richtlijn 89/106*

18. Op dit punt merkt de Commissie op dat ofschoon de betrokken polyethyleenbuizen „voor de bouw bestemde producten" in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 89/106 zijn, zij niet onder geharmoniseerde normen in de zin van artikel 4 van die richtlijn vallen. Aangezien voor deze producten in Portugal geen normen of technische specificaties gelden en de door LNEC uitgevoerde certificatie het waterleidingsstelsel als geheel en niet de buizen als zodanig betreft, is niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de speciale procedure van artikel 16 van richtlijn 89/106. De procedure die artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 en de ministeriële

decreten voor de betrokken buizen voorschrijven moet daarom worden beoordeeld in het licht van de artikelen 28 EG en 30 EG.

19. De Portugese regering blijft bij haar standpunt dat de in deze zaak aan de orde zijnde nationale bepalingen uitvoering beogen te geven aan de doelstellingen neergelegd in artikel 2 van richtlijn 89/106. Aangezien voor de betrokken buizen geen geharmoniseerde norm of Europese technische goedkeuring geldt noch een op Europees niveau erkende nationale technische specificatie, mag de Portugese Republiek deze onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure als is neergelegd in artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 en de ministeriële decreten.

20. Waar volgens de rechtspraak van het Hof een lidstaat geen analyses of proeven verlangen wanneer deze in andere lidstaten reeds zijn uitgevoerd en hij over de resultaten daarvan kan beschikken, zijn deze beginselen, aldus de Portugese regering, wat betreft voor de bouw bestemde producten, geconcretiseerd in de bijzondere procedure van artikel 16 van richtlijn 89/106. In de onderhavige zaak heeft de Italiaanse Republiek, als de lidstaat van productie, echter niet de procedure van artikel 16 gevolgd. Zij heeft geen informatie gevraagd over de methoden en criteria die in Portugal voor de goedkeuring van polyethyleenbuizen en leidingenstelsels gelden, noch heeft zij de Portugese regering meegedeeld welke Italiaanse instantie bevoegd was om de conformiteit van deze producten met de Portugese voorschriften vast te stellen. In deze omstandigheden kon LNEC niet met IIP samenwerken. Indien men zich op het standpunt stelt dat de betrokken buizen moeten worden goedgekeurd alleen op basis van het door IIP afgegeven certificaat, zou dit betekenen dat de Portugese Republiek verplicht is om elk certificaat te aanvaarden dat door om het even welke instantie is afgegeven, ongeacht de vraag of er enige garanties met betrekking tot de geschiktheid van de betrokken producten bestaan. Dit probeert richtlijn 89/106 nu juist te vermijden.

21. Niettemin stelt zij dat zij zich er op grond van artikel 16 van de richtlijn tegen mag verzetten dat bouwproducten op de markt worden gebracht waarvoor geen nationale technische specificaties gelden, indien deze niet overeenkomstig de in die bepaling neergelegde procedure zijn goedgekeurd.

22. Bovendien, zo stelt de Portugese regering, is zij op grond van artikel 17 van richtlijn 89/106 niet verplicht om door andere lidstaten opgestelde rapporten en afgegeven verklaringen te aanvaarden, tenzij deze afkomstig zijn van bevoegde instanties in die lidstaten en door haar, als de lidstaat van bestemming, zijn erkend en werden opgesteld overeenkomstig haar geldende nationale bepalingen of overeenkomstig bepalingen die door haar als gelijkwaardig zijn erkend.

23. Allereerst moet worden ingegaan op de stelling van de Portugese regering dat de goedkeuringsprocedure uitvoering beoogt te geven aan artikel 2 van richtlijn 89/106, dat de lidstaat verplicht om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat bouwproducten die voor verwerking in werken bestemd zijn, alleen dan in de handel kunnen worden gebracht, wanneer zij voor het beoogde doel geschikt zijn, dat wil zeggen zodanige eigenschappen bezitten dat de werken waarin zij moeten worden verwerkt, gemonteerd, toegepast of geïnstalleerd, indien behoorlijk ontworpen en uitgevoerd, kunnen voldoen aan de in artikel 3 van de richtlijn genoemde fundamentele voorschriften. Volgens die regering vormt dit de belangrijkste doelstelling van richtlijn 89/106, ofschoon zij erkent dat deze eveneens het verzekeren van de naleving van de fundamentele voorschriften voor gebouwen en bouwwerken in overeenstemming probeert te brengen met het vrije verkeer van goederen.

24. Ik vind dit argument niet overtuigend en, sterker nog, ben van mening dat richtlijn 89/106 als voornaamste doel heeft, de totstandbrenging van het noodzakelijke kader om de handel in voor de bouw bestemde producten binnen de Gemeenschap te liberaliseren.

25. Richtlijn 89/106 is vastgesteld op basis van artikel 100 A EG-Verdrag (thans artikel 95 EG), uitdrukkelijk als onderdeel van het programma bestemd ter voltooiing van de interne markt tegen het jaar 1992. [6] Zoals in de considerans van de richtlijn wordt uiteengezet, zijn de eisen die de lidstaten voor gebouwen en kunstwerken met betrekking tot aspecten als veiligheid, duurzaamheid en energiebesparing stellen rechtstreeks van invloed op de aard van voor de bouw bestemde producten en vervat in nationale productnormen. Verschillen in de normen die in de lidstaten gelden belemmeren het intracommunautaire handelsverkeer in deze producten. [7]

26. Het belangrijkste doel van richtlijn 89/106 is die beperkingen uit de weg te ruimen door voorwaarden te scheppen waardoor voor de bouw bestemde producten binnen de Gemeenschap vrijelijk kunnen worden verhandeld. De methode om dit te doen is het creëren van een gemeenschappelijke communautaire basis voor de fundamentele voorschriften die van toepassing zijn op gebouwen en werken waarin voor de bouw bestemde producten moeten worden gebruikt. Deze voorschriften zijn neergelegd in artikel 3 van juncto bijlage I bij de richtlijn. Opgesteld in algemene bewoordin-

6 — Zie de vierde overweging van de considerans van de richtlijn: „Overwegende dat in paragraaf 71 van het Witboek over de voltooiing van de interne markt, dat in juni 1985 door de Europese Raad werd goedgekeurd, wordt gesteld dat in het algemeen beleid bijzondere aandacht zal worden besteed aan bepaalde sectoren waaronder de bouwsector; dat voor de opheffing van de technische belemmeringen in de bouwsector, voorzover deze niet kunnen worden uitgeschakeld door een wederzijdse gelijkwaardigheidserkenning door de lidstaten, de in de resolutie van de Raad van 7 mei 1985 bedoelde nieuwe aanpak dient te worden gevolgd, hetgeen meebrengt dat fundamentele eisen moeten worden geformuleerd inzake veiligheid en andere aspecten die van belang zijn voor het algemeen welzijn, zonder dat de bestaande en gerechtvaardigde niveaus van bescherming in de lidstaten worden verlaagd".

7 — Zie de tweede en de derde overweging van de considerans van de richtlijn.

gen, worden de fundamentele voorschriften operationeel gemaakt door technische specificaties voor producten die voor de bouw bestemd zijn. Deze omvatten a) geharmoniseerde normen en nationale normen waarin deze zijn getransponeerd, b) Europese technische goedkeuringen en c) nationale technische specificaties welke op gemeenschapsniveau in overeenstemming met de fundamentele voorschriften worden geacht (hierna „technische specificaties") (artikel 4 van richtlijn 89/106). De lidstaten gaan ervan uit dat voor de bouw bestemde producten die aan deze technische specificaties voldoen en, dientengevolge, het EG-merkteken mogen dragen van zodanige aard zijn dat de werken waarin zij worden gebruikt, mits behoorlijk ontworpen en gebouwd, kunnen voldoen aan de fundamentele voorschriften. Volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 89/106 mogen de lidstaten het vrije verkeer, het in de handel brengen en het gebruik van producten die in overeenstemming zijn met deze richtlijn, op hun grondgebied niet belemmeren.

27. Met betrekking tot producten die buiten het bereik van dit stelsel vallen omdat zij niet voldoen aan de technische specificaties waarnaar artikel 4, lid 2, van richtlijn 89/106 verwijst, bepaalt artikel 6, lid 2, van de richtlijn dat de lidstaten toestemming mogen geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen van die producten, indien deze in overeenstemming zijn met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de Europese technische specificaties anders wordt bepaald. Daarnaast voorziet artikel 16 van de richtlijn in een bijzondere procedure voor die producten en geeft het aan onder welke voorwaarden de lidstaat van bestemming dergelijke uit een andere lidstaat afkomstige producten als conform de geldende nationale voorschriften beschouwt.

28. Met deze omschrijving van het in richtlijn 89/106 neergelegde mechanisme wil ik aantonen dat de richtlijn niet primair tot doel heeft, ervoor te zorgen dat de fundamentele voorschriften van artikel 3 als zodanig worden nageleefd. De invoering van deze voorschriften voor gebouwen en werken heeft veeleer tot doel het creëren van een gemeenschappelijke basis voor de te beschermen belangen, en bijgevolg het uit de weg ruimen van beperkingen van de handel in voor de bouw bestemde producten die anders zouden kunnen ontstaan door de verschillende mate van bescherming in de verschillende lidstaten. Er kan geen beroep worden gedaan op de noodzaak om ervoor te zorgen dat de fundamentele voorschriften worden nageleefd om nationale maatregelen te rechtvaardigen die de invoer en het gebruik beperken van voor de bouw bestemde producten die buiten het in punt 26 omschreven mechanisme vallen. Dergelijke maatregelen, waaronder de in Portugal geldende goedkeuringsprocedure voor polyethyleenbuizen, moeten daarom worden getoetst aan de artikelen 6, lid 2, en 16 van richtlijn 89/106.

29. Aangezien artikel 16 van richtlijn 89/106 de specifiekere bepaling is, moet deze eerst worden besproken. Op grond van de in deze bepaling neergelegde bijzondere procedure voor producten waarvoor geen technische specificaties gelden moet de lidstaat van bestemming een product als in overeenstemming met de geldende nationale bepalingen beschouwen, indien het de tests en controles heeft doorstaan, welke in de lidstaat van oorsprong zijn verricht door een erkende instantie overeenkomstig de methoden welke in de lidstaat van bestemming gelden of door die lidstaat als gelijkwaardig worden erkend. De lidstaat van oorsprong deelt de lidstaat

van bestemming mede welke instantie hij voornemens is voor de proeven en controles overeenkomstig diens voorschriften te erkennen. Beide lidstaten moeten elkaar de voor deze procedure benodigde informatie verstrekken.

30. In de omstandigheden van de onderhavige zaak lijken zowel de Commissie als de Portugese Republiek het erover eens te zijn dat deze bijzondere procedure niet relevant is, hetzij omdat deze niet van toepassing is hetzij omdat deze eenvoudigweg niet is toegepast. De Commissie wijst erop dat er in Portugal geen specificaties voor de betrokken polyethyleenbuizen bestaan die als referentiepunt hadden kunnen dienen voor de proeven die in Italië en Spanje hadden kunnen worden verricht. Ook de Portugese regering erkent dit feit en merkt op dat het voor erkenning overgelegde certificaat alleen de buizen en niet het waterleidingstelsel betrof. Voorts merkt zij op dat hoewel het de taak is van de lidstaat van oorsprong om de lidstaat van bestemming op de hoogte te stellen van de instanties die de relevante proeven en controles mogen verrichten, er geen contact is geweest tussen de betrokken nationale autoriteiten.

31. Om de door beide partijen uiteengezette redenen acht ik het onnodig om verder stil te staan bij de relevantie van artikel 16 van richtlijn 89/106 voor de beantwoording van de vraag, of de weigering van de Portugese autoriteiten om het gebruik van de betrokken polyethyleenbuizen toe te staan verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

32. Ofschoon de Commissie dit punt in haar verzoekschrift aan het Hof niet ter sprake heeft gebracht, is ter terechtzitting de vraag gerezen, of de Portugese autoriteiten krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 89/106 niet verplicht waren het gebruik van de zowel in Italië als in Spanje goedgekeurde polyethyleenbuizen toe te staan. Zoals hierboven reeds aangegeven, bepaalt dit artikel dat „de lidstaten [...] toestemming [mogen] geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen van producten die niet onder artikel 4, lid 2, vallen, indien deze in overeenstemming zijn met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door [...] Europese technische specificaties anders wordt bepaald".

33. Bij nadere beschouwing lijkt deze bepaling nogal dubbelzinnig, aangezien niet geheel duidelijk is naar welke „nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn" zij verwijst. Verwijst zij naar de bepalingen van de lidstaat van oorsprong (Italië en Spanje), naar die van de lidstaat van bestemming (Portugal) of juist naar beide?

34. Indien alleen de bepalingen van de lidstaat van oorsprong worden bedoeld, zou dit tot gevolg hebben dat voor niet-gereguleerde producten een soepeler regeling geldt dan voor producten die in overeenstemming zijn met technische specificaties en het EG-merkteken dragen. Deze lezing zou voorts tot een inconsistentie leiden met de bijzondere procedure van artikel 16 van de richtlijn, dat bepaalt dat in de lidstaat van oorsprong proeven en controles moeten verricht overeenkomstig de in de lidstaat van bestemming geldende methoden.

35. Worden daarentegen de bepalingen van de lidstaat van bestemming bedoeld, dan zou dit betekenen dat een vanzelfsprekendheid tot uitdrukking wordt gebracht, namelijk dat producten die in overeenstemming zijn met de geldende nationale bepalingen op de nationale markt mogen worden gebracht.

36. Ik kom daarom tot de conclusie dat de woorden „nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn" in artikel 6, lid 2, van richtlijn 89/106 aldus moeten worden uitgelegd dat zij verwijzen naar alle nationale bepalingen die op een product van toepassing kunnen zijn. Hiertoe behoren bepalingen in de nationale wettelijke regeling van de lidstaat van oorsprong betreffende de productie en het in die lidstaat op de markt brengen ervan én de bepalingen in de nationale wettelijke regeling van de lidstaat van bestemming betreffende de marketing en het gebruik van het betrokken product in die lidstaat. Dergelijke bepalingen kunnen worden toegepast op producten waarvoor geen technische specificaties gelden, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de verplichtingen krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG.

B — *Artikelen 28 EG en 30 EG*

37. De Commissie stelt dat het vereiste van voorafgaande goedkeuring een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 28 EG vormt. Bij hun poging om de maatregel te rechtvaardigen hebben de Portugese autoriteiten niet aannemelijk kunnen maken waarom het gebruik van de betrokken buizen een gevaar zou vormen voor de gezondheid en het leven van personen. Zij stellen slechts dat additieven gebruikt in het plastic waaruit de buizen bestaan zouden kunnen vrijkomen in het water dat door de buizen stroomt.

38. Ofschoon de lidstaten producten die in een andere lidstaat officieel zijn goedgekeurd opnieuw aan een goedkeuringsprocedure mogen onderwerpen, zijn zij volgens de Commissie verplicht mee te werken aan een versoepeling van de controles van het intracommunautaire handelsverkeer. Dit betekent dat nationale autoriteiten niet nodeloos technische of chemische analyses of laboratoriumproeven mogen eisen, wanneer die reeds in een andere lidstaat zijn verricht en de resultaten ervan ter beschikking van die autoriteiten staan of hun desgevraagd ter beschikking kunnen worden gesteld. [8] In overeenstemming met de rechtspraak van het Hof zijn nationale autoriteiten verplicht om rekening te houden met certificaten die door in andere lidstaten erkende certificatie-instanties zijn afgegeven, zelfs al zijn deze niet aangesloten bij de UEATC, en, wanneer zij van mening zijn dat zij over onvoldoende informatie beschikken om die certificaten op hun waarde te schatten, contact op te nemen met die instanties.

8 — Arrest van 17 december 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Jurispr. blz. 3277, punt 14.

39. Voorts stelt de Commissie dat het onevenredig is om de betrokken buizen niet te willen goedkeuren op grond dat de nationale bepalingen enkel voorzien in de goedkeuring van het leidingenstelsel, en niet van individuele buizen. Enig besmettingsgevaar als gevolg van de samenstelling van de buizen kan evengoed aan het licht worden gebracht in een goedkeuringsprocedure die alleen voor buizen geldt. Ten slotte is de door de Portugese autoriteiten toegepaste procedure niet in overeenstemming met de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden dat, wil een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring dat een afwijking vormt van een fundamentele vrijheid als het vrije verkeer van goederen gerechtvaardigd zijn, het gebaseerd moet zijn op objectieve criteria, die niet-discriminatoir en vooraf bekend zijn; aldus worden grenzen gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en wordt willekeur daarbij voorkomen. [9]

40. De Portugese regering kent de rechtspraak van het Hof dat, bij gebreke van harmonisatie van nationale wettelijke regelingen, belemmeringen van het vrije verkeer in de Gemeenschap als gevolg van verschillen tussen de nationale wettelijke regelingen betreffende de verhandeling van de betrokken producten moeten worden aanvaard, voorzover die bepalingen noodzakelijk moeten worden geacht teneinde aan dwingende voorwaarden te voldoen, zoals de bescherming van de volksgezondheid, de consumenten en het milieu. Richtlijn 89/106 voorziet echter niet alleen in de noodzakelijke harmonisatie op dit gebied, maar legt de lidstaten ook extra verplichtingen op om de veiligheid van gebouwen te garanderen, door toezicht te houden op de geschiktheid van de materialen die in deze gebouwen moeten worden gebruikt. De richtlijn vormt dus de concrete uitdrukking van het uit de artikelen 28 EG en 30 EG voortvloeiende algemene beginsel dat lidstaten geen maatregelen mogen treffen die het vrije verkeer van in andere lidstaten rechtmatig geproduceerde goederen beperken, tenzij die maatregelen noodzakelijk en geschikt zijn om bepaalde dwingende vereisten op een juiste wijze te beschermen. De voorwaarden die de Portugese wettelijke regeling voor het gebruik van polyethyleenbuizen stelt zijn niet onevenredig en vormen evenmin een verkapte discriminatie van voor de bouw bestemde producten uit andere lidstaten.

41. Waar het in deze zaak hoofdzakelijk om gaat is dat de Portugese goedkeuringsinstantie, LNEC, geen verklaring van gelijkwaardigheid wilde afgeven voor het certificaat dat, althans, IIP voor de betrokken polyethyleenbuizen had afgegeven. Deze weigering was voornamelijk gebaseerd op het feit dat IIP niet bij de UEATC was aangesloten en dat het niet op andere wijze een samenwerkingsovereenkomst met LNEC had. In het verzoekschrift van de Commissie wordt niet ingegaan op de methoden die LNEC voor de goedkeuring van de betrokken producten gebruikt, noch op de normen die deze instantie daarvoor hanteert. Sterker nog, het dossier bevat geen enkele aanwijzing dat die normen bestaan.

9 — Arrest van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 35.

42. Het is zinvol eraan te herinneren dat de in deze zaak aan de orde zijnde producten buiten de regeling van artikel 4 van richtlijn 89/106 vallen, zodat op de nationale maatregelen die voor die producten zijn getroffen op grond van artikel 6, lid 2, van de richtlijn de algemene beginselen van toepassing zijn die krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG inzake het vrije verkeer van goederen zijn ontwikkeld. Het betreft hier vaste beginselen die zijn samengevat in de hierboven gegeven weergave van de opmerkingen van de Commissie en de Portugese regering.

43. Het uitgangspunt van artikel 28 EG is, dat goederen die in een lidstaat rechtmatig zijn geproduceerd en in de handel zijn gebracht in beginsel op de markten van alle lidstaten moeten worden toegelaten. Het wordt echter eveneens erkend dat de lidstaten onder bepaalde omstandigheden maatregelen ter bescherming van fundamentele openbare belangen mogen vaststellen en toepassen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen beperken. De bevoegde nationale autoriteiten dienen van geval tot geval aan te tonen dat hun regeling of administratieve praktijk noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 30 EG bedoelde belangen of om te voldoen aan dwingende eisen, en in voorkomend geval, dat het in de handel brengen van de betrokken producten een gevaar voor de volksgezondheid oplevert. [10]

44. Het is duidelijk dat het vereiste van voorafgaande goedkeuring van een bepaald product en van de erkenning van de gelijkwaardigheid van in een andere lidstaat afgegeven certificaten die getuigen van de kwaliteit van het product of van zijn geschiktheid voor een bepaald gebruik, de toegang tot de markt van de lidstaat van invoer beperken. Dit is eo ipso het geval wanneer aanvragen om goedkeuring of erkenning van de gelijkwaardigheid worden afgewezen. Dergelijke vereisten vormen daarom maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 28 EG. [11]

45. De in artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 neergelegde goedkeuringsprocedure beoogt de veiligheid te garanderen van materialen die in gebouwen en bouwwerken worden gebruikt en dient derhalve ook het belang van bescherming van de volksgezondheid. Als zodanig kan worden aangenomen dat het vereiste dat nieuwe of nog niet geteste bouwmaterialen en -methoden worden goedgekeurd, krachtens artikel 30 EG gerechtvaardigd kan worden.

46. Een dergelijke nationale maatregel moet echter ook voldoen aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid. De Commissie heeft verwezen naar de rechtspraak van het Hof dat lidstaten moeten meewerken aan de totstandkoming van een versoepeling van de controles in het intracommunautaire handelsverkeer. [12] Deze verplichting, die ook

10 — Arrest van 19 juni 2003, Commissie/Italië, C-420/01, Jurispr. blz. I-6445, punt 30.

11 — Zie arrest van 8 mei 2003, ATRAL, C-14/02, Jurispr. blz. I-4431, punten 62 en 63.

12 — Zie punt 38 hierboven.

impliciet in artikel 10 EG besloten ligt, houdt in dat de nationale autoriteiten niet mogen verlangen dat proeven of analyses opnieuw worden uitgevoerd en dat zij rekening moeten houden met de resultaten van goedkeuringsprocedures die erkende en goedgekeurde instanties in andere lidstaten hebben uitgevoerd. De juiste nakoming van deze verplichting vereist een actieve houding, zowel van de nationale instantie waarbij een aanvraag om goedkeuring van een product of om erkenning van de gelijkwaardigheid van een certificaat is ingediend, als van de goedkeuringsinstantie die het product reeds heeft goedgekeurd en daarvoor een certificaat heeft afgegeven. Het is voor deze instanties immers gemakkelijker om de noodzakelijke informatie te verkrijgen dan voor individuele aanvragers die de betrokken producten willen verhandelen of gebruiken. Niet alleen beschikken zij over betere mogelijkheden om de juiste contacten met vergelijkbare instanties in andere lidstaten te leggen, het is ook aan hen om te bepalen welke informatie zij nodig hebben over de status van de goedkeuringsinstantie die het betrokken product heeft goedgekeurd en een certificaat heeft afgegeven, alsmede over de methoden en de normen die deze toepast.

47. Met andere woorden, goedkeuringsinstanties moeten constructief met elkaar samenwerken teneinde de procedures te vergemakkelijken die moeten worden gevolgd om toegang te verkrijgen tot de nationale markt van de lidstaat van invoer, ongeacht de vraag of er sprake is van aansluiting bij overkoepelende organisaties of van formele samenwerkingsovereenkomsten. In een situatie waarin een product door een erkende instantie in een lidstaat reeds is goedgekeurd kan van marktdeelnemers niet worden verlangd dat zij aantonen dat de gebruikte methoden en toegepaste normen gelijkwaardig zijn.

48. In de onderhavige zaak blijkt uit het dossier dat LNEC op louter formele gronden heeft geweigerd de gelijkwaardigheid van het door IIP afgegeven certificaat te erkennen. Het verwees naar het feit dat IIP geen lid was van de UEATC, waarbij het zelf is aangesloten, en dat LNEC geen samenwerkingsovereenkomst met IIP heeft gesloten. LNEC heeft in elk geval niet op eigen initiatief het Italiaanse instituut benaderd teneinde de informatie te verkrijgen op grond waarvan het de aard had kunnen beoordelen van het certificaat dat de aanvragende onderneming had overgelegd. Dit kan op zich worden aangemerkt als een schending van de hierboven omschreven samenwerkingsverplichting.

49. Hieraan kan worden toegevoegd dat het feit dat de betrokken nationale bepalingen alleen de goedkeuring van volledige leidingenstelsels mogelijk maken en niet van individuele buizen verder gaat dan ter verwezenlijking van de doelstellingen van veiligheid van gebouwen en volksgezondheid nodig is. Ofschoon mag worden aangenomen dat het noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat een waterleidingstelsel als geheel goed en veilig functioneert, moet dit los worden gezien van de mogelijkheid om zich ervan te vergewissen dat de samenstellende delen geschikt zijn voor het gebruik waarvoor zij bestemd zijn. Dit laatste aspect kan niet afhankelijk zijn van de vraag, of zij in het kader van een stelsel zijn goedgekeurd.

50. Ten slotte heeft het Hof, zoals de Commissie heeft opgemerkt, herhaaldelijk geoordeeld dat „wil een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring [...] gerechtvaardigd zijn, hoewel het een afwijking vormt van een fundamentele vrijheid, dan moet het hoe dan ook zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminatoir en vooraf bekend zijn; aldus worden grenzen gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en wordt willekeur daarbij voorkomen". [13] Artikel 17 van besluitwet nr. 38/382, dat enkel bepaalt dat nieuwe en niet-geteste bouwmaterialen door LNEC moeten worden goedgekeurd, is duidelijk niet in overeenstemming met deze procedurele vereisten.

51. Om de in de drie voorgaande punten uiteengezette redenen kom ik tot de conclusie dat artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en daarom onverenigbaar is met artikel 28 EG.

C — *De informatieprocedure van beschikking 3052/95*

52. De Commissie stelt dat de weigering van EPAL om het leidingenstelsel zonder certificaat van LNEC goed te keuren en de weigering van laatstgenoemde om de gelijkwaardigheid van het door IIP afgegeven certificaat te erkennen een „maatregel" vormen in de zin van artikel 1 van beschikking 3052/95 en dat deze haar derhalve binnen 45 dagen na vaststelling ervan ter kennis had moeten worden gebracht.

53. De Portugese regering voert hiertegen aan dat aangezien deze maatregel werd genomen teneinde uitvoering te geven aan haar verplichtingen krachtens richtlijn 89/106, uit artikel 3, lid 2, van beschikking 3052/95 volgt dat de informatieprocedure hiervoor niet gold.

54. Artikel 1 van beschikking 3052/95 bepaalt dat „wanneer een lidstaat het in het vrije verkeer of in de handel brengen verhindert van een bepaald model of een bepaald type product dat in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigd of in de handel is gebracht, [...] hij de Commissie de desbetreffende maatregel ter kennis [brengt], wanneer deze voor het product direct of indirect tot gevolg heeft dat het algeheel wordt verboden, de vergunning voor het in de handel brengen wordt geweigerd, het model of het type wordt gewijzigd voordat het product in de handel kan worden gebracht of gehandhaafd, of het uit de handel wordt genomen". Volgens het Hof valt onder dit begrip „ elke door een lidstaat genomen maatregel, met uitzondering van rechterlijke beslissingen, waardoor het vrije verkeer wordt verhinderd van producten die in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigd of in de handel zijn gebracht, ongeacht de vorm van die maatregel of de instantie die hem heeft genomen". [14]

13 — C-390/99, aangehaald in voetnoot 9, punt 35.

14 — Arrest van 20 juni 2002, Radiosistemi Srl, C-388/00 en C-429/00, Jurispr. blz. I-5845, punt 68.

55. In de onderhavige zaak hebben de besluiten van EPAL en LNEC samen daadwerkelijk het gebruik van de betrokken polyethyleenbuizen verhinderd en moeten zij worden aangemerkt als een maatregel in de zin van artikel 1 van beschikking 3052/95. Aangezien deze niet als een ter uitvoering van richtlijn 89/106 vastgestelde maatregel kan worden aangemerkt, was deze niet vrijgesteld van de kennisgevingplicht.

56. Derhalve heeft de Portugese Republiek, door de Commissie niet binnen 45 dagen mededeling te doen van de maatregel die met betrekking tot de betrokken polyethyleenbuizen was getroffen, de verplichtingen niet nagekomen die krachtens artikel 1 van beschikking 3052/95 op haar rusten.

V — Kosten

57. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien de Portugese regering in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

VI — Conclusie

58. Ik geef het Hof daarom in overweging:

1) vast te stellen dat de Portugese Republiek, door vanuit andere lidstaten ingevoerde polyethyleenbuizen krachtens artikel 17 van besluitwet nr. 38/382 van 7 augustus 1951 te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure zonder rekening te houden met door die staten afgegeven goedkeuringscertificaten, en door die maatregel niet aan de Commissie mee te delen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG en krachtens de artikelen 1 en 4, lid 2, van beschikking 3052/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 tot vaststelling van een procedure voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap;

2) de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.