# STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
# L. A. GEELHOEDA
přednesené dne 8. září 2005 [1]

## I – Úvod

1. Hlavní otázkou vznesenou v projednávané věci je, zda vnitrostátní schvalovací řízení pro stavební výrobky, které nezohledňuje certifikáty o schválení vydané certifikačními orgány jiných členských států, musí být považováno za opatření provádějící povinnost uloženou členským státům čl. 2 odst. 1 směrnice 89/106/EHS týkající se stavebních výrobků [2] nezbytné k tomu, aby takové výrobky byly vhodné k určenému použití, nebo naopak zda představuje omezení dovozu zakázané článkem 28 ES.

## II – Právní rámec

### A – *Právní úprava Společenství*

2. Směrnice 89/106 stanoví právní rámec nezbytný pro volný pohyb stavebních výrobků v rámci Společenství. Pojem „stavebních výrobků" je definován v čl. 1 odst. 2 směrnice jako „každý výrobek vyrobený pro trvalé zabudování do staveb zahrnujících pozemní i inženýrské stavby".

3. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 89/106 členské státy přijmou všechna nezbytná opatření k tomu, aby stavební výrobky mohly být uvedeny na trh pouze tehdy, jsou-li vhodné k určenému použití ve stavbách, to znamená, že mají takové vlastnosti, že stavby, do kterých mají být zabudovány, sestaveny, použity nebo instalovány, mohou, jsou-li řádně navrženy a provedeny, splňovat základní požadavky uvedené v článku 3. Tyto základní požadavky, které mohou ovlivnit technické charakteristiky stavebních

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Rady 89/106/EHS ze dne 21. prosince 1988 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků (Úř. věst. 1989, L 40, s. 12; Zvl. vyd. 13/09, s. 296), ve znění směrnice Rady 93/68/EHS ze dne 22. července 1993 novelizující směrnice 87/404/EHS (jednoduché tlakové nádoby), 88/378/EHS (bezpečnost hraček), 89/106/EHS (stavební výrobky), 89/336/EHS (elektromagnetická kompatibilita), 89/392/EHS (stroje), 89/686/EHS (osobní ochranné prostředky), 90/384/EHS (váhy s neautomatickou činností), 90/385/EHS (aktivní implantabilní zdravotnické prostředky), 90/396/EHS (spotřebiče plynových paliv), 91/263/EHS (koncová telekomunikační zařízení), 92/42/EHS (nové teplovodní kotle na kapalná nebo plynná paliva) a 73/23/EHS (elektrická zařízení určená pro používání v určitých mezích napětí) (Úř. věst. L 220, s. 1; Zvl. vyd. 13/12, s. 173, dále jen směrnice 89/106).

výrobků, jsou uvedeny v podobě podmínek v příloze I směrnice. Pro účely projednávané věci postačí uvést požadavek, aby stavba byla navržena a provedena takovým způsobem, aby neohrožovala hygienu nebo zdraví jejích uživatelů nebo sousedů, zejména v důsledku znečišťování nebo zamořování vody [3].

4. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 89/106 se normy a technická schválení pro účely této směrnice nazývají „technické specifikace". Článek 4 odst. 2 této směrnice stanoví, že členské státy předpokládají, že výrobky jsou vhodné ke svému určenému použití, jestliže umožňují, aby stavby, ve kterých budou použity, pokud jsou takové stavby řádně navrženy a provedeny, plnily základní požadavky uvedené v článku 3, a jestliže jsou tyto výrobky opatřeny značkou ES, která znamená, že výrobky vyhovují příslušným vnitrostátním normám přejímajícím harmonizované normy, evropskému technickému schválení nebo vnitrostátním technickým specifikacím uvedeným v odstavci 3 tohoto článku, pokud neexistují harmonizované specifikace. Uvedený odstavec 3 umožňuje členským státům sdělit Komisi znění svých vnitrostátních technických specifikací, o kterých se domnívají, že splňují základní požadavky uvedené v článku 3. Komise oznámí členským státům uvedené vnitrostátní technické specifikace, u kterých existuje předpoklad shody se základními požadavky uvedenými v článku 3.

5. Článek 6 odstavce 1 a 2 směrnice 89/106 stanoví:

„1. Členské státy nesmějí na svém území bránit volnému pohybu, uvádění na trh nebo používání výrobků, které splňují ustanovení této směrnice.

Členské státy zajistí, aby použití těchto výrobků k účelu, pro který byly zamýšleny, nebránila pravidla nebo podmínky stanovené veřejnoprávními nebo soukromoprávními subjekty, které působí jako veřejný podnik nebo jako veřejný subjekt na základě monopolního postavení.

2. Členské státy jsou však povinny umožnit, aby byly na jejich území na trh uváděny výrobky, na které se čl. 4 odst. 2 nevztahuje, jestliže splňují vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou, nestanoví-li evropské technické specifikace uvedené v kapitole II a III jinak. Komise a výbor

3 — Základní požadavky na stavby se týkají: mechanické odolnosti a stability, požární bezpečnosti, hygieny, ochrany zdraví a životního prostředí, bezpečnosti při užívání, ochrany proti hluku, úspory energie a ochrany tepla.

uvedený v článku 19 budou pravidelně sledovat a přezkoumávat vývoj evropských technických specifikací. [...]"

3. Členské státy zajistí, aby si jmenované orgány vzájemně poskytovaly veškerou potřebnou pomoc.

6. Článek 16 směrnice 89/106 upravuje následující zvláštní řízení pro případy, kdy neexistují technické specifikace pro stavební výrobek:

4. Pokud členský stát zjistí, že schválený orgán neprovádí zkoušky a inspekce řádně ve shodě s vnitrostátními předpisy, oznámí to členskému státu, v němž byl orgán schválen. Tento stát uvědomí oznamující členský stát v přiměřené lhůtě o přijatých opatřeních. Pokud oznamující členský stát nepovažuje přijatá opatření za dostatečná, může zakázat uvedení dotyčného výrobku na trh a jeho používání nebo jej podrobit zvláštním podmínkám. Uvědomí o tom druhý členský stát a Komisi."

„1. Neexistují-li pro daný výrobek technické specifikace stanovené v článku 4, je členský stát, pro který je výrobek určen, povinen považovat výrobek na žádost v jednotlivých případech za shodný s platnými vnitrostátními předpisy, pokud vyhovuje zkouškám a inspekcím, které byly provedeny schváleným orgánem v členském státě výrobce podle metod platných v členském státě určení nebo uznaných tímto státem za rovnocenné.

7. Podle článku 17 směrnice 89/106:

„Členské státy určení přikládají stejnou váhu zprávám a ověřením shody vydaným v souladu s postupy podle článku 16 v členském státě výrobce jako svým vlastním odpovídajícím vnitrostátním dokumentům."

2. Členský stát výrobce informuje členský stát určení, podle jehož předpisů mají být provedeny zkoušky a inspekce, o orgánu, který hodlá k tomuto účelu schválit. Členský stát určení a členský stát výrobce si vzájemně poskytnou všechny potřebné informace. Po výměně těchto informací schválí členský stát výrobce takto určený orgán. Má-li členský stát pochybnosti, odůvodní své stanovisko a uvědomí Komisi.

8. Rozhodnutí č. 3052/95/ES upravuje postup pro podávání informací o opatřeních přijatých členskými státy, která omezují

volný pohyb zboží v rámci Společenství[4]. Článek 1 uvedeného rozhodnutí stanoví:

„Pokud členský stát podniká kroky, aby zabránil volnému pohybu konkrétního vzoru nebo druhu výrobku, který je zákonně vyráběn nebo uváděn na trh v jiném členském státě, nebo jeho uvedení na trh, oznámí toto opatření Komisi, je-li jeho přímým nebo nepřímým účinkem:

— obecný zákaz zboží,

— odmítnutí udělení povolení k uvedení zboží na trh,

— změna vzoru nebo druhu daného výrobku, aby mohl být na trh uveden nebo na trhu ponechán, nebo

— stažení zboží z trhu."

4 — Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 3052/95/ES ze dne 13. prosince 1995, kterým se zavádí postup výměny informací o vnitrostátních opatřeních odchylných od zásady volného pohybu zboží v rámci Společenství (Úř. věst. L 321, s. 1; Zvl. vyd. 13/15, s. 427, dále jen „rozhodnutí 3052/95").

9. Článek 3 odst. 2 rozhodnutí č. 3052/95 stanoví, že tento požadavek oznámení se mimo jiné nevztahuje na opatření přijatá výhradně na základě harmonizačních předpisů Společenství a na opatření oznámená Komisi podle zvláštních předpisů.

10. Článek 4 odst. 1 a 2 rozhodnutí č. 3052/95 stanoví, že oznámení uvedené v článku 1 musí být provedeno dostatečně podrobně, jakož i jasnou a srozumitelnou formou, a že relevantní informace musí být sděleny ve lhůtě 45 dnů ode dne, ve kterém bylo opatření přijato.

B – *Vnitrostátní právní úprava*

11. Podle článku 17 portugalského obecného nařízení o urbanistické výstavbě (Regulamento Geral das Edificações Urbanas; dále jen vládní nařízení č. 38/382), které bylo přijato vládním nařízením s mocí zákona č. 38/382 ze dne 7. srpna 1951, použití nových materiálů nebo stavebních postupů, pro které neexistují oficiální specifikace ani dostatečná užívací praxe, podléhá předběžnému stanovisku Národní laboratoře pro stavební inženýrství (Laboratório Nacional de Engenharia Civil, dále jen „LNEC").

12. Podle ministerských vyhlášek ze dne 2. listopadu 1970 a ze dne 7. dubna 1971 (dále jen „ministerské vyhlášky") mohou být ve vodárenské distribuční síti používány pouze plastové materiály schválené LNEC.

## III – Skutkové okolnosti a řízení

13. V dubnu 2000 Komise obdržela stížnost od portugalského podniku, kterému bylo kontrolním orgánem, společností Empresa Pública de Águas Livres de Lisboa SA (dále jen „EPAL"), odmítnuto povolení nezbytné pro instalaci polyetylenových trubek dovezených z Itálie a Španělska do systému potrubí ve stavbě z důvodu, že tyto trubky nebyly schváleny LNEC. Podle uvedené stížnosti již byly předmětné trubky schváleny v obou těchto členských státech a byla k nim přiložena osvědčení o shodě vydaná Istituto Italiano dei Plastici (dále jen „IIP"), respektive Asociación Española de Normalización y Certificación (dále jen „AENOR"). Podnik proto požádal LNEC o vydání osvědčení o rovnocennosti těchto certifikátů. Dopisem ze dne 26. května 2000 však LNEC informoval podnik podávající stížnost o odmítnutí jeho žádosti z důvodu, že IIP se nenachází mezi členskými orgány Evropské unie pro technické schvalování ve výstavbě (Union européenne pour l'agrément technique dans la construction, dále jen „UEATC"), ani mezi dalšími orgány, se kterými LNEC uzavřel dohodu o spolupráci v dotčené oblasti [5].

14. Výzvou ze dne 12. září 2000 a následně odůvodněným stanoviskem ze dne 16. května 2001 Komise Portugalské republice sdělila, že tím, že na základě článku 17 vládního nařízení č. 38/382 podrobila polyetylenové trubky dovážené z jiných členských států schvalovacímu řízení, aniž by zohlednila certifikáty vydané těmito jinými členskými státy, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 30 ES. Tím, že takové opatření neoznámila Komisi, navíc nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 1 a čl. 4 odst. 2 rozhodnutí č. 3052/95. Jelikož Komise nebyla spokojena s vysvětlením týkajícím se slučitelnosti tohoto řízení s povinnostmi vyplývajícími z práva Společenství, zahájila dne 2. října 2003 řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES.

15. Komise se domáhá, aby Soudní dvůr:

1. určil, že Portugalská republika tím, že na základě článku 17 vládního nařízení č. 38/382 ze dne 7. srpna 1951 podrobila polyetylenové trubky dovážené z jiných člen-

5 — LNEC zřejmě nezohlednil osvědčení vydané AENOR. Podle portugalské vlády nebylo uvedené osvědčení LNEC předloženo.

ských států schvalovacímu řízení, aniž by zohlednila certifikáty o schválení vydané těmito členskými státy, a tím, že toto opatření neoznámila Komisi Evropských společenství, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 30 ES, jakož i z článku 1 a čl. 4 odst. 2 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 3052/95/ES ze dne 13. prosince 1995, kterým se zavádí postup výměny informací o vnitrostátních opatřeních odchylných od zásady volného pohybu zboží v rámci Společenství;

2. uložil Portugalské republice náhradu nákladů řízení.

16. Komise a Portugalská republika učinily doplňující vyjádření na jednání, které se konalo dne 9. června 2005.

## IV – Posouzení

17. Předmětem první otázky předložené v projednávané věci je, zda se na schvalovací řízení pro polyetylenové trubky, které mají být použity v systémech či sítích vodních potrubí, stanovené v článku 17 vládního nařízení č. 38/382 ve spojení s ministerskými vyhláškami vztahují ustanovení směrnice 89/106. Pokud je odpověď na tuto otázku záporná, je třeba posoudit, zda je takové řízení slučitelné s články 28 ES a 30 ES. Otázka slučitelnosti s postupem výměny informací upraveným rozhodnutím č. 3052/95 bude řešena později.

### A – *Směrnice 89/106*

18. V této souvislosti má Komise za to, že ačkoli jsou dotčené polyetylenové trubky „stavebními výrobky" ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 89/106, nevztahují se na ně harmonizované normy ve smyslu článku 4 uvedené směrnice. Vzhledem k tomu, že tyto výrobky nepodléhají žádným normám ani technickým specifikacím v Portugalsku a certifikace provedená LNEC se týká systémů vodních potrubí jako celku a nikoli trubek jako takových, podmínky pro použití zvláštního řízení upraveného v článku 16 směrnice 89/106 nebyly splněny. Procesní požadavek uložený článkem 17 vládního nařízení č. 38/382 a ministerskými vyhlá-

škami, pokud jde o dotčené trubky, proto musí být přezkoumán ve světle článků 28 ES a 30 ES.

19. Portugalská vláda uplatňuje, že vnitrostátní ustanovení dotčená v projednávané věci směřují ke splnění cílů stanovených v článku 2 směrnice 89/106. Vzhledem k tomu, že dotčené trubky nejsou předmětem ani harmonizované normy či evropského technického schválení, ani vnitrostátní technické specifikace uznávané na evropské úrovni, Portugalská republika má právo podrobit je takovému schvalovacímu řízení, jaké je stanoveno v článku 17 vládního nařízení č. 38/382 a ministerských vyhláškách.

20. Pokud členský stát podle judikatury Soudního dvora nemá právo vyžadovat analýzy nebo zkoušky, pokud tytéž analýzy nebo zkoušky již byly uskutečněny v jiném členském státě a jejich výsledky má k dispozici, portugalská vláda uplatňuje, že s ohledem na stavební výrobky jsou tyto zásady vyjádřeny ve zvláštním řízení upraveném v článku 16 směrnice 89/106. V projednávané věci však Italská republika, jako členský stát výroby, nepoužila řízení podle článku 16. Nevyžádala si informace o metodách a kritériích uplatňovaných v Portugalsku při schvalování polyetylenových trubek a systémů potrubí ani neinformovala portugalskou vládu o tom, který italský orgán je příslušný k osvědčení shody takových výrobků s portugalskými předpisy. Za těchto okolností nemohl LNEC spolupracovat s IIP. Uznání, že dotčené trubky by měly být schváleny pouze na základě certifikátu vydaného IIP, by znamenalo uložení Portugalské republice povinnosti přijmout jakýkoli certifikát vydaný jakýmkoliv orgánem bez ohledu na veškerou záruku, pokud jde o odpovídající vlastnosti dotčených výrobků. Právě tomuto se směrnice 89/106 snaží předejít.

21. Portugalská vláda nicméně tvrdí, že má podle článku 16 směrnice 89/106 právo bránit uvedení na trh stavebních výrobků, na které se nevztahují vnitrostátní technické specifikace, pokud takové výrobky nebyly schváleny v souladu s řízením stanoveným v uvedeném ustanovení.

22. Portugalská vláda dodává, že podle článku 17 směrnice 89/106 není povinna přijmout zprávy a osvědčení vydané jinými členskými státy, pokud nebyly vydány příslušnými orgány takových členských států a pokud jí nebyly uznány jako členským státem určení, a rovněž pokud nebyly vydány v souladu s jejími platnými vnitrostátními předpisy či předpisy jí uznanými za rovnocenné.

23. Nejprve je třeba se zabývat tvrzením portugalské vlády, že schvalovací řízení směřuje ke splnění článku 2 směrnice 89/106, který ukládá členským státům, aby přijaly všechna nezbytná opatření k tomu, aby stavební výrobky mohly být uvedeny na trh pouze tehdy, jsou-li vhodné k určenému použití ve stavbách, to znamená, že mají takové vlastnosti, že stavby, do kterých mají být zabudovány, sestaveny, použity nebo instalovány, mohou, jsou-li řádně navrženy a provedeny, splňovat základní požadavky uvedené v článku 3 směrnice. Podle jejího názoru se jedná o základní cíl směrnice 89/106, ačkoli uznává, že jejím cílem je rovněž sjednotit plnění základních požadavků týkajících se budov a stavebních prací s volným pohybem zboží.

24. Mám za to, že tyto argumenty nejsou přesvědčivé, a domnívám se, že hlavním cílem směrnice 89/106 je skutečně vytvoření nezbytného rámce pro liberalizaci trhu se stavebními výrobky v rámci Společenství.

25. Směrnice 89/106 byla přijata na základě článku 100a Smlouvy o ES (nyní článek 95 ES) výslovně jako součást programu směřujícího k dotvoření vnitřního trhu do roku 1992 [6]. Jak je uvedeno v preambuli uvedené směrnice, požadavky uložené členskými státy týkající se budov a inženýrských staveb, pokud jde o bezpečnost, trvanlivost a úspory energie, bezprostředně ovlivňují povahu stavebních výrobků a promítají se do vnitrostátních norem pro výrobky. Rozdíly v normách použitelných v členských státech brání obchodu s těmito výrobky v rámci Společenství [7].

26. Hlavním cílem směrnice 89/106 je odstranit taková omezení vytvořením podmínek umožňujících volné obchodování se stavebními výrobky v rámci Společenství. Toho má být dosaženo vytvořením společného základu Společenství, pokud jde o základní požadavky, které se vztahují na budovy a stavby, ve kterých mají být stavební výrobky použity. Takové požadavky jsou stanoveny v článku 3 ve spojení s přílohou I směrnice 89/106. Základní požadavky jsou formulovány obecně a jsou upřesňovány pomocí technických specifikací pro stavební výrobky. Mezi takové specifikace patří: a) harmonizované normy a vnitrostátní normy takové normy přejímající, b) evropská technická schválení a c) vnitrostátní technické

6 — Viz čtvrtý bod odůvodnění směrnice: „vzhledem k tomu, že bod 71 Bílé knihy o dotvoření vnitřního trhu přijaté Evropskou radou v červnu 1985 stanoví, že se bude v rámci všeobecné politiky klást zvláštní důraz na určitá odvětví, včetně stavebnictví; že odstranění technických překážek v oblasti stavebnictví, které jsou tak rozsáhlé, že nemohou být odstraněny vzájemným uznáním rovnocennosti mezi všemi členskými státy, se má řídit novým přístupem, vytyčeným v usnesení Rady ze dne 7. května 1985, které vyzývá ke stanovení základních požadavků na bezpečnost a dalších hledisek důležitých pro veřejné blaho bez omezování již existujících a odůvodněných úrovní ochrany v členských státech."

7 — Viz druhý a třetí bod odůvodnění směrnice.

specifikace uznávané na úrovni Společenství (dále jen „technické specifikace") jako specifikace, které jsou v souladu se základními požadavky (článek 4 směrnice 89/106). Členské státy předpokládají, že stavební výrobky, které splňují takové technické specifikace, a mohou tedy být opatřeny značkou ES, umožňují, aby stavby, ve kterých budou použity, plnily základní požadavky, pokud jsou takové stavby řádně navrženy. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 89/106 členské státy nesmějí na svém území bránit volnému pohybu, uvádění na trh nebo používání výrobků, které splňují ustanovení této směrnice.

27. Pokud jde o výrobky, které nespadají do tohoto rámce proto, že nesplňují technické specifikace uvedené v čl. 4 odst. 2 směrnice 89/106, čl. 6 odst. 2 této směrnice stanoví, že členské státy umožní jejich uvedení na trh na svém území, jestliže tyto výrobky splňují vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou o ES, nestanoví-li evropské technické specifikace jinak. Článek 16 směrnice 89/106 dále upravuje zvláštní řízení pro takové výrobky a stanoví podmínky, za kterých musí být takové výrobky pocházející z jiného členského státu považovány členským státem určení za shodné s vnitrostátními předpisy platnými v tomto státě.

28. Účelem tohoto popisu mechanismu stanoveného směrnicí 89/106 je prokázat, že hlavním cílem směrnice není zajistit soulad se základními požadavky článku 3 jako takovými. Účelem stanovení takových požadavků na budovy a stavby je spíše vytvořit společný základ ve vztahu k zájmům, které mají být chráněny, a zamezit tak omezením obchodu se stavebními výrobky, která by jinak mohla vyplývat z rozdílů v úrovni ochrany v jednotlivých členských státech. Nutnosti zajistit splnění základních požadavků se nelze bez dalšího dovolávat k odůvodnění vnitrostátních opatření, která omezují dovoz a používání stavebních výrobků, jež neodpovídají mechanismu popsanému v bodě 26. Taková opatření, včetně schvalovacího řízení pro polyetylenové trubky uplatňovaného v Portugalsku, proto musí být přezkoumána podle čl. 6 odst. 2 a článku 16 směrnice 89/106.

29. Článek 16 směrnice 89/106, který je zvláštním ustanovením, je třeba přezkoumat nejdříve. Zvláštní řízení upravené v uvedeném ustanovení pro výrobky, na které se nevztahují technické specifikace, ukládá členskému státu určení, aby považoval výrobek za shodný s platnými vnitrostátními předpisy, pokud vyhovuje zkouškám a inspekcím, které byly provedeny schváleným orgánem v členském státě výrobce podle metod platných v členském státě určení nebo uznaných tímto státem za rovnocenné. Členský stát výrobce informuje

členský stát určení, podle jehož předpisů mají být provedeny zkoušky a inspekce, o orgánu, který hodlá k tomuto účelu schválit. Oba členské státy si musí navzájem poskytnout nezbytné informace pro účely tohoto postupu.

30. Za okolností projednávané věci Komise i Portugalská republika patrně souhlasí s tím, že uvedené zvláštní řízení není relevantní, a to buď proto, že není použitelné, nebo jednoduše proto, že nebylo použito. Komise zdůrazňuje, že v Portugalsku neexistují žádné specifikace pro dotčené polyetylenové trubky, které by mohly sloužit jako vodítko pro zkoušky, jež mohly být provedeny v Itálii a Španělsku. Portugalská vláda rovněž uznává tuto skutečnost a poznamenává, že certifikát předložený k uznání se týkal pouze trubek a nikoli systému vodních potrubí. Konstatuje také, že pokud přísluší členskému státu výroby, aby informoval členský stát určení o orgánech schválených k provádění příslušných zkoušek a inspekcí, žádné takové kontakty nebyly mezi příslušnými vnitrostátními orgány navázány.

31. Z důvodů uvedených oběma účastníky řízení nepovažuji za nezbytné se dále zabývat významem článku 16 směrnice 89/106 z hlediska posouzení slučitelnosti odmítnutí portugalských orgánů povolit používání dotčených polyetylenových trubek s právem Společenství.

32. Ačkoli není zmíněna Komisí v její žalobě podané k Soudnímu dvoru, při jednání byla vznesena otázka, zda neměly portugalské orgány povinnost podle čl. 6 odst. 2 směrnice 89/106 povolit používání polyetylenových trubek schválených v Itálii i ve Španělsku. Jak je uvedeno výše, uvedený článek stanoví, že „[č]lenské státy jsou [...] povinny umožnit, aby byly na jejich území na trh uváděny výrobky, na které se čl. 4 odst. 2 nevztahuje, jestliže splňují vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou, nestanoví-li evropské technické specifikace [...] jinak".

33. Při bližším zkoumání se uvedené ustanovení jeví jako dosti nejednoznačné, neboť není zcela zřejmé, na které „vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou", odkazuje. Odkazuje tento pojem na předpisy členského státu výroby (Itálie a Španělsko), na předpisy členského státu určení (Portugalsko) nebo na obojí?

34. Pokud jsou myšleny pouze předpisy členského státu výroby, bude režim pro neregulované výrobky volnější než režim pro výrobky, které splňují technické specifikace a jsou opatřeny značkou ES. Takový výklad by byl rovněž neslučitelný se zvláštním řízením podle článku 16 směrnice 89/106, který upravuje provedení zkoušek a inspekcí v členském státě výroby podle metod platných v členském státě určení.

35. Pokud by byly naopak myšleny předpisy členského státu určení, jednalo by se o vyjádření zjevné skutečnosti, že výrobky, které splňují platné vnitrostátní předpisy, mohou být uváděny na vnitrostátní trh.

36. Mám tedy za to, že pojem „vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu se Smlouvou", uvedený v čl. 6 odst. 2 směrnice 89/106, musí být vykládán v tom smyslu, že odkazuje na jakékoli vnitrostátní předpisy, které se mohou na určitý výrobek vztahovat. Mezi takové předpisy patří vnitrostátní předpisy členského státu výroby, pokud jde o výrobu výrobku a jeho uvádění na trhu v tomto členském státě, a vnitrostátní předpisy členského státu určení, pokud jde o uvádění na trh a používání dotčeného výrobku v posledně jmenovaném členském státě. Takové předpisy mohou být použity pro výrobky, na které se nevztahují technické specifikace, za podmínky, že jsou v souladu s povinnostmi podle článků 28 ES a 30 ES.

B – *K článkům 28 ES a 30 ES*

37. Komise tvrdí, že požadavek předběžného schválení představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 28 ES. Při odůvodňování takového opatření portugalské orgány přesvědčivě nevysvětlily, proč by použití dotčených trubek představovalo nebezpečí pro zdraví a život osob. Uvedly pouze, že přísady použité v plastech, ze kterých jsou trubky složeny, by mohly uniknout do vody přepravované v trubkách.

38. Ačkoli členské státy mohou podrobit výrobky, které byly certifikovány v jiném členském státě, novému schvalovacímu řízení, Komise upozorňuje, že jsou povinny přispět k usnadnění kontrol v obchodě v rámci Společenství. Z toho vyplývá, že vnitrostátní orgány nemají právo vyžadovat bez nutnosti technické nebo chemické analýzy nebo laboratorní zkoušky, pokud tytéž analýzy nebo zkoušky již byly uskutečněny v jiném členském státě a jejich výsledky jsou k dispozici těmto orgánům nebo jim mohou být dány k dispozici na jejich žádost[8]. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora jsou vnitrostátní orgány povinny zohlednit certifikáty vydané certifikačními orgány uznávanými v jiných členských státech, ačkoli nejsou členy UEATC, a pokud se domnívají, že nemají dostatek informací pro vyhodnocení takových certifikátů, takové orgány kontaktovat.

8 — Rozsudek ze dne 17. prosince 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Recueil, s. 3277, bod 14.

39. Komise navíc tvrdí, že je nepřiměřené odmítnout schválení dotčených trubek z důvodu, že vnitrostátní předpisy upravují pouze schválení systémů potrubí a nikoli jednotlivých trubek. Schvalovací řízení použitelné pouze pro trubky by stejně tak umožnilo zjistit jakékoli nebezpečí kontaminace způsobené složením trubek. Konečně, řízení uplatňované portugalskými orgány neodpovídá podmínkám stanoveným v judikatuře Soudního dvora, podle kterých může být předběžný správní povolovací režim odůvodněn, i když omezuje základní svobody, jako je volný pohyb zboží, pokud se zakládá na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, a to tak, aby byla vymezena posuzovací pravomoc vnitrostátních orgánů tak, že tato pravomoc nebude vykonávána svévolně [9].

40. Portugalská vláda si je vědoma judikatury Soudního dvora, podle které při absenci harmonizace vnitrostátních předpisů překážky volného pohybu ve Společenství vyplývající z rozdílů mezi vnitrostátními předpisy týkajícími se uvádění dotčených výrobků na trh musí být přijaty v rozsahu, ve kterém lze takové předpisy považovat za nezbytné ke splnění kategorických požadavků, jako je ochrana veřejného zdraví, ochrana spotřebitele a ochrana životního prostředí. Směrnice 89/106 však nejen upravuje nezbytnou harmonizaci v této oblasti, ale ukládá rovněž další povinnosti členským státům, které mají zaručit bezpečnost budov kontrolou vhodnosti materiálů, které mají být použity v takových budovách. Směrnice 89/106 proto představuje konkrétní vyjádření obecné zásady podle článků 28 ES a 30 ES, že členské státy nejsou oprávněny přijmout opatření omezující volný pohyb zboží legálně vyrobeného v jiném členském státě, pokud nejsou taková opatření nezbytná a přiměřená pro ochranu určitých kategorických požadavků vhodným způsobem. Požadavky stanovené v portugalských právních předpisech, pokud jde o používání polyetylenových trubek, nejsou nepřiměřené ani nezavádějí skrytou diskriminaci stavebních výrobků z jiných členských států.

41. V projednávané věci jde v zásadě o to, že portugalský schvalovací orgán LNEC odmítl osvědčit rovnocennost certifikátu vydaného přinejmenším IIP, pokud jde o dotčené polyetylenové trubky. Toto odmítnutí vycházelo zejména ze skutečnosti, že IIP není členem UEATC a neuzavřel ani jinou dohodu o spolupráci s LNEC. Žaloba Komise se netýká metod používaných LNEC ke schvalování dotčených výrobků ani norem, které tento orgán uplatňuje v této souvislosti. Ze spisu totiž nevyplývá, že by takové normy existovaly.

9 — Rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 35.

42. Je namístě připomenout, že výrobky dotčené v projednávané věci nespadají do právního rámce upraveného v článku 4 směrnice 89/106, a prostřednictvím čl. 6 odst. 2 směrnice jsou obecné zásady stanovené články 28 ES a 30 ES v oblasti volného pohybu zboží použity pro vnitrostátní opatření přijatá pro takové výrobky. Uvedené zásady jsou ustálené a jsou shrnuty ve výše uvedené analýze argumentů Komise a portugalské vlády.

43. Základním předpokladem článku 28 ES je, že zboží, které je legálně vyrobeno a uvedeno na trh v členském státě, musí být v zásadě připuštěno na trhy všech členských států. Uznává se však rovněž, že členské státy jsou za určitých podmínek oprávněny přijmout a uplatňovat opatření na ochranu základních veřejných zájmů, která mohou omezovat obchod ve Společenství. Příslušné vnitrostátní orgány musí v každém jednotlivém případě prokázat, že taková pravidla nebo správní praxe jsou nezbytné k účinné ochraně zájmů uvedených v článku 30 ES nebo ke splnění kategorických požadavků a případně že uvádění dotčených výrobků na trh představuje nebezpečí pro veřejné zdraví [10].

44. Je zjevné, že požadavek předběžného schválení určitého výrobku a uznání rovnocennosti certifikátů vydaných v jiném členském státě osvědčující jakost takového výrobku nebo jeho vhodnost pro dané použití omezují přístup na trh členského státu dovozu. O tento případ se jedná, když jsou žádosti o schválení nebo uznání rovnocennosti zamítnuty. Takový požadavek je tedy opatřením s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 28 ES [11].

45. Schvalovací řízení upravené článkem 17 vládního nařízení č. 38/382 má za cíl zaručit bezpečnost materiálů používaných v budovách a ve stavbách a v důsledku toho rovněž slouží zájmu ochrany veřejného zdraví. Lze tedy přijmout, že požadavek na schválení nových nebo nevyzkoušených stavebních materiálů a stavebních metod může být odůvodněný podle článku 30 ES.

46. Takové vnitrostátní opatření však musí rovněž splnit podmínku nutnosti a proporcionality. Komise poukazuje na judikaturu Soudního dvora, podle které jsou členské státy vázány přispět k usnadnění kontrol v obchodě v rámci Společenství [12]. Součástí této povinnosti, která vyplývá rovněž z článku 10 ES, je rovněž skutečnost, že

10 — Rozsudek ze dne 19. června 2003, Komise v. Itálie, C-420/01, Recueil, s. I-6445, bod 30.

11 — Rozsudek ze dne 8. května 2003, ATRAL, C-14/02, Recueil, s. I-4431, body 62 a 63.

12 — Viz bod 38 výše.

vnitrostátní orgány nesmí požadovat dvojí provedení zkoušek nebo analýz a že musí zohlednit výsledky schvalovacích řízení provedených uznávanými a schválenými orgány ostatních členských států. Řádné dodržování této povinnosti vyžaduje aktivní přístup jak ze strany vnitrostátního orgánu, kterému byla předložena žádost o schválení výrobku nebo o uznání rovnocennosti certifikátu, tak ze strany schvalovacího orgánu, který již výrobek schválil a vydal pro něj certifikát. Tyto orgány mají v každém případě lepší postavení k získání nezbytných informací, než jednotliví žadatelé, kteří hodlají obchodovat s dotčenými výrobky nebo je používat. Nejenže mají lepší možnosti k navázání potřebných kontaktů s podobnými orgány v jiných členských státech, ale přísluší jim i zjistit, jaké informace potřebují, pokud jde o status schvalovacího orgánu, který schválil dotčený výrobek a vydal certifikát, a o jeho metody a normy, které uplatňuje.

47. Jinými slovy, schvalovací orgány musí navzájem konstruktivně spolupracovat s cílem usnadnit řízení směřující k získání přístupu na vnitrostátní trh členského státu dovozu, bez ohledu na vazby zastřešujících organizací nebo existenci formálních dohod o spolupráci. V situaci, kdy výrobek již byl schválen uznávaným orgánem členského státu, nemohou důkazní břemeno s ohledem na prokázání rovnocennosti použitých metod a uplatněných norem nést podniky na trhu.

48. V projednávané věci ze spisu vyplývá, že LNEC odmítl uznat rovnocennost certifikátu vydaného IIP z čistě formálních důvodů. Poukazoval na skutečnost, že IIP není členem UEATC, k němuž je přidružen LNEC, a že LNEC neuzavřel s IIP dohodu o spolupráci. LNEC rozhodně ze svého podnětu neoslovil italskou instituci s cílem získat informace, které by mu umožnily posoudit povahu certifikátu, který mu předložil žadatel. Tuto skutečnost lze samu o sobě považovat za porušení výše popsané povinnosti spolupráce.

49. K tomu lze doplnit, že skutečnost, že dotčené vnitrostátní předpisy umožňují pouze schválení celých systémů potrubí a nikoli jednotlivých trubek, přesahuje rámec toho, co je nezbytné ke splnění cílů ochrany budov a veřejného zdraví. Ačkoli lze přijmout, že existuje nutnost zajistit, aby celé systémy vodních potrubí fungovaly řádně a bezpečně, od této skutečnosti je třeba odlišit možnost určení, že součásti jsou vhodné pro jejich zamýšlený účel. Posledně uvedený aspekt nemůže být závislý na schválení takových součástí v rámci systému.

50. Konečně, jak upozornila Komise, Soudní dvůr mnohokrát konstatoval, že „aby byl předběžný správní povolovací režim odůvodněn, i když omezuje základní svobody, musel by se v každém případě zakládat na objektivních a nediskriminačních kritériích, která jsou předem známa dotčeným podnikům, a to tak, aby byla vymezena posuzovací pravomoc vnitrostátních orgánů tak, že tato pravomoc nebude vykonávána svévolně“ [13]. Článek 17 vládního nařízení č. 38/382, který pouze stanoví, že nové a nevyzkoušené stavební materiály a metody podléhají schválení LNEC, zjevně neodpovídá těmto procesním požadavkům.

51. Z důvodů uvedených ve třech předchozích bodech mám za to, že článek 17 vládního nařízení č. 38/382 porušuje zásadu proporcionality, a je tedy neslučitelný s článkem 28 ES.

*C – Postup výměny informací upravený v rozhodnutí č. 3052/95*

52. Komise tvrdí, že odmítnutí EPAL schválit systém potrubí bez certifikátu LNEC a odmítnutí posledně uvedeného orgánu uznat rovnocennost certifikátu vydaného IIP představují „opatření“ ve smyslu článku 1 rozhodnutí č. 3052/95, a měla tedy být oznámena Komisi ve lhůtě 45 dnů od jejich přijetí.

53. Portugalská vláda odpovídá, že vzhledem k tomu, že toto opatření bylo přijato ke splnění jejích povinností vyplývajících ze směrnice 89/106, z čl. 3 odst. 2 rozhodnutí č. 3052/95 vyplývá, že se na něj požadavek oznámení nevztahuje.

54. Podle článku 1 rozhodnutí č. 3052/95, „[p]okud členský stát podniká kroky, aby zabránil volnému pohybu konkrétního vzoru nebo druhu výrobku, který je zákonně vyráběn nebo uváděn na trh v jiném členském státě, nebo jeho uvedení na trh, oznámí toto opatření Komisi, je-li jeho přímým nebo nepřímým účinkem změna vzoru nebo druhu daného výrobku, aby mohl být na trh uveden nebo na trhu ponechán, nebo stažení zboží z trhu“. Na základě popisu uvedeného Soudním dvorem „tento pojem zahrnuje každé opatření přijaté členským státem s výjimkou soudních rozhodnutí, jehož účinkem je omezení volného pohybu výrobků, které jsou legálně vyráběny nebo uváděny na trh v jiném členském státě, bez ohledu na jeho formu nebo na orgán, který jej vydal“ [14].

13 — Rozsudek Canal Satélite Digital, uvedený výše v poznámce 9, bod 35.

14 — Rozsudek ze dne 20. června 2002, Radiosistemi, C-388/00 a C-429/00, Recueil, s. I-5845, bod 68.

55. V projednávané věci rozhodnutí přijatá EPAL a LNEC mají společně skutečně za účinek zákaz použití dotčených polyetylenových trubek a musejí být považována za opatření ve smyslu článku 1 rozhodnutí č. 3052/95. Vzhledem k tomu, že je nelze považovat za opatření přijaté na základě směrnice 89/106, nebylo vyňato z požadavku na oznámení.

56. V důsledku toho Portugalská republika tím, že neoznámila Komisi opatření přijaté ve vztahu k dotčeným polyetylenovým trubkám ve lhůtě 45 dnů, porušila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 1 rozhodnutí č. 3052/95.

## V – K nákladům řízení

57. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Komise požadovala náhradu nákladů řízení. Portugalské vládě tedy musí být uložena náhrada nákladů řízení.

## VI – Závěry

58. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr:

„1. určil, že Portugalská republika tím, že na základě článku 17 vládního nařízení č. 38/382 ze dne 7. srpna 1951 podrobila polyetylenové trubky dovážené z jiných členských států schvalovacímu řízení, aniž by zohlednila certifikáty o schválení vydané těmito členskými státy, a tím, že toto opatření neoznámila Komisi Evropských společenství, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 30 ES, jakož i z článku 1 a čl. 4 odst. 2 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 3052/95/ES ze dne 13. prosince 1995, kterým se zavádí postup výměny informací o vnitrostátních opatřeních odchylných od zásady volného pohybu zboží v rámci Společenství;

2. uložil Portugalské republice náhradu nákladů řízení."