OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 8 września 2005 r. [1]

I — Wstęp

1. Głównym zagadnieniem podniesionym w niniejszej sprawie jest kwestia, czy krajowa procedura oceny zgodności wyrobów budowlanych, która nie uwzględnia certyfikatów zgodności wystawianych przez jednostki certyfikujące innych państw członkowskich, winna być uznana za środek realizujący ciążące na państwach członkowskich, na mocy art. 2 ust. 1 dyrektywy 89/106 odnoszącej się do wyrobów budowlanych [2], zobowiązanie zapewnienia, że wyroby te nadają się do stosowania lub przeciwnie, czy stanowi ona ograniczenie w przywozie, zabronione w art. 28 WE.

II — Stosowne przepisy

A — *Prawo wspólnotowe*

2. Dyrektywa 89/106 ustanawia ramy ustawodawcze, niezbędne w celu umożliwienia swobodnego przepływu wyrobów budowlanych we Wspólnocie. Termin „wyroby budowlane" został zdefiniowany w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy jako „każdy wyrób wyprodukowany w celu wbudowania go na stałe w obiekty budowlane, obejmujące zarówno budowle naziemne, jak i budowle podziemne [budynki, jak i budowle]".

3. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 89/106 państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby wyroby budowlane mogły być wprowadzane na rynek tylko wówczas, gdy nadają się do stosowania, tj. gdy wykazują takie cechy, że obiekty, gdzie mają być wbudowane, wmontowane, wykorzystane lub instalowane — zakładając, że obiekty te są prawidłowo zaprojektowane i wykonane — mogą spełniać zasadnicze wymogi określone w art. 3. Te zasadnicze wymogi, mogące mieć wpływ na charakterystykę techniczną wyrobów

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 89/106/EWG z 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, Dz.U. 1989, L 40, str. 12, zmieniona dyrektywą Rady 93/68/EWG z dnia 22 lipca 1993 r. zmieniającą dyrektywy nr 87/404/EWG (proste zbiorniki ciśnieniowe), 88/378/EWG (bezpieczeństwo zabawek), 89/106/EWG (wyroby budowlane), 89/336/EWG (kompatybilność elektromagnetyczna), 89/392/EWG (maszyny), 89/686/EWG (środki ochrony osobistej), 90/384/EWG (wagi nieautomatyczne), 90/385/EWG (urządzenia medyczne aktywnego osadzania), 90/396/EWG (urządzenia spalania paliw gazowych), 91/263/EWG (wyposażenie terminali telekomunikacyjnych), 92/42/EWG (nowe kotły wody gorącej opalane paliwem płynnym lub gazowym) i 73/23/EWG (wyposażenie elektryczne przewidziane do stosowania w pewnych granicach napięcia), Dz.U. L 220, str. 1 (zwana dalej „dyrektywą 89/106").

budowlanych, sformułowane są jako cele w załączniku I do wspomnianej dyrektywy. Dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy odnieść się do wymogu, według którego obiekt budowlany musi być zaprojektowany i wykonany w taki sposób, aby nie stanowił zagrożenia dla higieny lub zdrowia mieszkańców lub sąsiadów, w szczególności z uwagi na zanieczyszczenie lub zatrucie wody[3].

4. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 89/106, w rozumieniu tego aktu pojęcie „specyfikacje techniczne" oznacza normy i aprobaty techniczne. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie uznają wyroby umożliwiające spełnienie określonych w art. 3 zasadniczych wymogów przez obiekty, w których są stosowane — zakładając, że obiekty te są prawidłowo zaprojektowane i wykonane — za nadające się do stosowania wówczas, gdy wyroby te mają oznakowanie CE, zaświadczające, iż są one zgodne z normami krajowymi stanowiącymi transpozycję norm zharmonizowanych, z europejską aprobatą techniczną lub z krajowymi specyfikacjami technicznymi wzmiankowanymi w ust. 3 tego artykułu, w przypadku gdy brak jest specyfikacji zharmonizowanych. Ustęp 3 przyznaje państwom członkowskim możliwość przedkładania Komisji tekstów swoich krajowych specyfikacji technicznych, które są uważane za zgodne z zasadniczymi wymogami, określonymi w art. 3. Komisja powiadamia państwa członkowskie o tych krajowych specyfikacjach technicznych, wobec których istnieje domniemanie, że są zgodne z zasadniczymi wymogami zapisanymi w art. 3.

5. Artykuł 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 89/106 stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie będą utrudniać swobodnego przepływu, wprowadzania do obrotu lub wykorzystania na swoim terytorium wyrobów, które spełniają przepisy niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie zapewnią, aby wykorzystanie takich wyrobów zgodnie z ich przeznaczeniem nie było hamowane przez reguły lub warunki narzucane przez instytucje publiczne lub przez organizacje [podmioty] prywatne działające jako przedsiębiorstwa publiczne lub jako organy publiczne [z racji zajmowania monopolistycznej pozycji].

2. Państwa członkowskie zezwolą jednakże na wprowadzanie na rynek na swoim terytorium wyrobów, które nie są objęte art. 4 ust. 2, o ile spełniają one przepisy krajowe zgodne z traktatem, do czasu gdy europejskie specyfikacje techniczne, określone w rozdziałach II i III, będą stanowić inaczej. Komisja i komitet, określony w art. 19,

3 — Zasadnicze wymogi odnoszące się do obiektów budowlanych obejmują następujące aspekty: wytrzymałość i stateczność konstrukcji, bezpieczeństwo pożarowe, warunki higieniczne, zdrowotne i ochronę środowiska, bezpieczeństwo użytkowania, ochronę przed hałasem, oszczędności energii i izolacyjność cieplną.

rejestrują i dokonują regularnie oceny postępu w wydawaniu europejskich specyfikacji technicznych [...]".

6. Artykuł 16 dyrektywy 89/106 ustanawia następującą procedurę specjalną stosowaną w przypadku braku specyfikacji technicznych na wyrób budowlany:

„1. W przypadku gdy nie istnieją specyfikacje techniczne dla wyrobu, określone w art. 4, państwo członkowskie przeznaczenia na prośbę [wniosek], w indywidualnych przypadkach [oddzielnie dla każdego przypadku], uzna wyrób za zgodny z obowiązującymi przepisami krajowymi, jeżeli wyniki badań i kontroli, przeprowadzonych przez uprawniony organ w państwie członkowskim producenta, zgodnie z metodami obowiązującymi lub uznanymi za równoważne w państwie członkowskim przeznaczenia, są zadowalające.

2. Państwo członkowskie producenta wskaże państwu członkowskiemu przeznaczenia, którego przepisy będą stosowane w przeprowadzanych badaniach i kontrolach, organ, który zamierza w tym celu upoważnić. Państwo członkowskie przeznaczenia i państwo członkowskie producenta przekażą sobie wzajemnie wszelkie niezbędne informacje. W wyniku tej wymiany informacji państwo członkowskie producenta upoważni wskazaną jednostkę. Jeżeli państwo członkowskie ma jakiekolwiek zastrzeżenia, poinformuje o nich Komisję, uzasadniając swoje stanowisko.

3. Państwa członkowskie zapewnią, aby wskazane organy udzielały sobie wszelkiej niezbędnej pomocy.

4. Jeżeli państwo członkowskie stwierdzi, że uprawniony organ nie prowadzi badań i kontroli zgodnie z jego przepisami krajowymi, poinformuje o tym państwo członkowskie, które ten organ upoważniło. Państwo to poinformuje, w odpowiednim terminie, notyfikujące państwo członkowskie o podjętych działaniach. Jeżeli, zdaniem państwa notyfikującego, działania te nie są wystarczające, może ono zabronić wprowadzania na rynek i wykorzystania danego wyrobu lub określić dla niego specjalne warunki. Państwo notyfikujące poinformuje o tym państwo członkowskie producenta i Komisję".

7. Zgodnie z art. 17 dyrektywy 89/106:

„Państwa członkowskie przeznaczenia przywiązują tę samą wagę do sprawozdań i do zaświadczeń zgodności wydawanych w państwie członkowskim producenta zgodnie z procedurą, określoną w art. 16, jak do odpowiadających im własnych dokumentów krajowych".

8. Decyzja nr 3052/95 określa procedurę wymiany informacji w odniesieniu do działań podjętych przez państwa członkowskie, zapobiegających swobodnemu przepływowi

towarów we Wspólnocie[4]. Artykuł 1 tej decyzji stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie podejmuje działania mające zapobiegać swobodnemu przepływowi lub wprowadzaniu do obrotu modelu czy typu produktu, który jest zgodnie z prawem wytwarzany i wprowadzany na rynek w innym państwie członkowskim, zobowiązane jest ono powiadomić o tym Komisję, gdy bezpośrednim lub pośrednim skutkiem podjętego środka jest:

— powszechny zakaz obrotu danymi towarami,

— odmowa wydania zezwolenia na wprowadzanie towarów do obrotu,

— zmiana modelu lub typu danego produktu przed dopuszczeniem do obrotu rynkowego

lub

— wycofanie towarów z rynku".

4 — Decyzja nr 3052/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1995 r. ustanawiająca procedurę wymiany informacji w sprawie krajowych środków wprowadzających odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie, Dz.U. L 321, str. 1 (dalej zwana „decyzją nr 3052/95").

9. Artykuł 3 ust. 2 decyzji nr 3052/95 stanowi, że obowiązek ten nie ma zastosowania między innymi do środków podejmowanych wyłącznie zgodnie ze wspólnotowymi środkami harmonizacji i środków zgłoszonych Komisji na mocy szczególnych przepisów.

10. Artykuł 4 ust. 1 i 2 decyzji nr 3052/95 stanowi, że powiadomienie, o którym mowa w art. 1, musi zostać sporządzone w sposób wystarczająco szczegółowy, w jasnej i zwięzłej formie, oraz że istotne informacje przekazuje się w terminie 45 dni od dnia zastosowania środka.

B — *Prawo krajowe*

11. Zgodnie z art. 17 Regulamento Geral das Edificações Urbana (ogólnych zasad dotyczących budownictwa miejskiego), przyjętych rozporządzeniem z mocą ustawy nr 38/382 z dnia 7 sierpnia 1951 r. (dalej zwanego „rozporządzeniem z mocą ustawy"), stosowanie nowych materiałów lub metod budowlanych, dla których nie istnieją oficjalne specyfikacje ani wystarczające praktyczne doświadczenie w zakresie stosowania, wymaga uzyskania uprzedniej pozytywnej opinii lub zatwierdzenia Laboratório Nacional de Engenharia Civil (krajowego laboratorium budownictwa lądowego, zwanego dalej „LNEC").

12. Zgodnie z dwoma rozporządzeniami ministerialnymi, z dnia 2 listopada 1970 r. i 7 kwietnia 1971 r. (dalej zwanymi „rozporządzeniami ministerialnymi"), w sieciach rozprowadzania wody stosować można wyłącznie materiały plastikowe zatwierdzone przez LNEC.

III — Stan faktyczny i przebieg postępowania

13. W kwietniu 2000 r. Komisja otrzymała skargę portugalskiego przedsiębiorstwa, któremu organ nadzoru, Empresa Pública de Águas de Lisboa (dalej zwany „EPAL"), odmówił zezwolenia koniecznego do stosowania w instalacji wodnej budynku importowanych z Włoch i Hiszpanii rur polietylenowych, ze względu na to, że nie zostały one zatwierdzone przez LNEC. Zdaniem skarżącego rury zostały już wcześniej zatwierdzone w obu wspomnianych państwach członkowskich i otrzymały certyfikaty zgodności, wystawione odpowiednio przez Istituto Italiano dei Plastici (dalej zwany „IIP") oraz Asociación Española de Normalización y Certificación (dalej zwany „AENOR"). W związku z tym przedsiębiorstwo to zwróciło się do LNEC o wydanie zaświadczenia o równoważności tych certyfikatów. Jednak pismem z dnia 26 maja 2000 r. LNEC poinformowało skarżącego o oddaleniu jego wniosku ze względu na to, że IIP nie jest członkiem Europejskiej Unii ds. Aprobat Technicznych w Budownictwie (dalej zwanej „UEAtc") ani też żadnej innej organizacji, z którymi LNEC zawarło porozumienia o współpracy w tej dziedzinie [5].

14. W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 12 września 2000 r. oraz wystosowanej następnie uzasadnionej opinii z dnia 16 maja 2001 r. Komisja powiadomiła władze portugalskie, iż poddając importowane z innych państw członkowskich rury polietylenowe procedurze oceny zgodności, nie biorąc przy tym pod uwagę certyfikatów zgodności wydanych w tych państwach członkowskich przez organy certyfikujące, władze portugalskie uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 28 WE i 30 WE. Ponadto nie powiadamiając Komisji o takim działaniu, Republika Portugalii uchybiła także zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 1 i art. 4 ust. 2 decyzji nr 3052/95. Uznawszy za niezadowalające wyjaśnienia władz portugalskich dotyczące zgodności tej procedury ze zobowiązaniami określonymi w przepisach wspólnotowych, Komisja, na podstawie art. 226 WE, wniosła w dniu 2 października 2003 r. niniejszą skargę.

15. Komisja wnosi do Trybunału o:

1) stwierdzenie, iż

— poddając na podstawie art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 z dnia 7 sierpnia 1951 r.

5 — LNEC najwyraźniej nie odniosło się do certyfikatu wystawionego przez AENOR. Według rządu portugalskiego certyfikat ten nie został przedłożony LNEC.

importowane z innych państw członkowskich rury polietylenowe procedurze oceny zgodności, nie biorąc przy tym pod uwagę certyfikatów zgodności wydanych w tych państwach członkowskich

oraz

— nie powiadamiając Komisji o takim działaniu,

Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 28 WE i 30 WE, a także na mocy art. 1 i 4 ust. 2 decyzji nr 3052/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1995 r. ustanawiającej procedurę wymiany informacji w sprawie krajowych środków wprowadzających odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie;

2) obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

16. Komisja oraz rząd portugalski uzupełniły następnie przedstawione stanowiska na rozprawie w dniu 9 czerwca 2005 r.

IV — Ocena

17. Pierwsze pytanie, na które należy udzielić odpowiedzi w niniejszej sprawie, brzmi, czy procedura oceny zgodności rur polietylenowych przeznaczonych do stosowania w instalacjach i sieciach wodnych, określona w art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 i rozporządzeniach ministerialnych, podlega przepisom dyrektywy 89/106. W przypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi przeczącej należy rozważyć, czy rzeczona procedura jest zgodna z art. 28 WE i art. 30 WE. W następnej kolejności omówiona zostanie kwestia zgodności z procedurą wymiany informacji, ustanowioną w decyzji 3052/95.

A — *Dyrektywa 89/106*

18. W tym zakresie Komisja zwraca uwagę, że chociaż omawiane rury stanowią „wyrób budowlany" w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 89/106, nie są one przedmiotem normy zharmonizowanej w rozumieniu art. 4 tej dyrektywy. Jako że wyroby te nie są objęte żadnymi normami lub specyfikacjami technicznymi w Portugalii, a procedura certyfikacji stosowana przez LNEC dotyczy ogólnie systemów instalacji wodnych, a nie rur jako takich, warunki zastosowania procedury specjalnej ustanowionej w art. 16 dyrektywy 89/106 nie zostały spełnione. Wymóg proceduralny znajdujący zastosowanie w stosunku do omawianych rur, na mocy art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 oraz rozporządzeń ministerial-

nych, musi być zatem zbadany w świetle art. 28 WE i art. 30 WE.

19. Rząd portugalski utrzymuje, że sporne krajowe uregulowania mają jedynie realizować cele art. 2 dyrektywy 89/106. Jako że omawiane rury nie podlegają ani normie zharmonizowanej, ani europejskiej aprobacie technicznej, ani też krajowej specyfikacji technicznej uznawanej na szczeblu wspólnotowym, Republika Portugalska jest uprawniona do poddania ich procedurze oceny zgodności, jak ta określona w art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 oraz w rozporządzeniach ministerialnych.

20. O ile zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może żądać przeprowadzenia analiz lub badań, jeżeli takowe zostały już przeprowadzone w innym państwie członkowskim, a ich wyniki zostały mu udostępnione, rząd portugalski zauważył, iż jeśli idzie o wyroby budowlane, zasady te zostały wyrażone w specjalnej procedurze ustanowionej w art. 16 dyrektywy 89/106. Jednak w niniejszym przypadku Republika Włoska, jako państwo członkowskie producenta, nie zastosowała procedury z art. 16. Nie wystąpiła ona o przekazanie informacji na temat metod i kryteriów stosowanych w Portugalii do oceny zgodności rur polietylenowych i systemów rur, ani nie powiadomiła rządu portugalskiego, który organ włoski jest właściwy do potwierdzania zgodności tych wyrobów z zasadami obowiązującymi w Portugalii. W tych okolicznościach LNEC nie mogło współpracować z IIP. Twierdzenie, że omawiane rury powinny być zatwierdzone wyłącznie na podstawie certyfikatu wystawionego przez IIP byłoby jednoznaczne z narzuceniem Republice Portugalskiej obowiązku przyjmowania certyfikatów wystawianych przez wszelkie organy, niezależnie od gwarancji co do odpowiedniego charakteru danych wyrobów. Dyrektywa 89/106 ma właśnie umożliwić uniknięcie takiej sytuacji.

21. Niezależnie od tego rząd portugalski utrzymuje, że jest uprawniony, w myśl art. 16 tej dyrektywy, do sprzeciwienia się wprowadzeniu do obrotu wyrobów budowlanych, które nie są objęte krajowymi specyfikacjami technicznymi, jeżeli nie zostały one zatwierdzone zgodnie z procedurą określoną w tym przepisie.

22. Rząd portugalski dodaje, że zgodnie z art. 17 dyrektywy 89/106 nie jest zobowiązany do przyjmowania raportów i zaświadczeń wystawionych przez inne państwa członkowskie, o ile nie zostały one wydane przez właściwe organy tych państw członkowskich oraz uznane przez Republikę Portugalii będącą państwem członkowskim przeznaczenia i sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi lub przepisami uznanymi za równoważne.

23. Na początku należy odnieść się do twierdzenia rządu portugalskiego, iż procedura oceny zgodności ma na celu wdrożenie art. 2 dyrektywy 89/106, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich wymaganych środków w celu zapewnienia, aby wyroby budowlane mogły być wprowadzane na rynek tylko wówczas, gdy nadają się do stosowania w obiektach budowanych, tj. gdy wykazują takie cechy, że obiekty, w których mają być wbudowane, wmontowane, wykorzystane lub instalowane — zakładając, że obiekty te są prawidłowo zaprojektowane i wykonane — mogą spełniać zasadnicze wymogi określone w art. 3. dyrektywy. W ocenie rządu portugalskiego stanowi to zasadniczy cel dyrektywy 89/106, mimo że rząd ten przyznaje, że celem tym jest również zapewnienie równowagi między przestrzeganiem zasadniczych wymogów odnoszących się do budynków i obiektów a zasadą swobodnego przepływu towarów.

24. Nie uznaję tej argumentacji za przekonującą i uważam, że zasadniczym celem dyrektywy 89/106 jest raczej stworzenie niezbędnych ram dla uwolnienia obrotu wyrobami budowlanymi we Wspólnocie.

25. Dyrektywa 89/106 została przyjęta na podstawie art. 100A traktatu WE (obecnie art. 95 WE), wyraźnie jako element programu mającego na celu urzeczywistnienie rynku wewnętrznego do roku 1992 [6]. Jak stwierdzono w preambule tej dyrektywy, wymogi nałożone w państwach członkowskich w odniesieniu do budynków i obiektów budownictwa lądowego dotyczące bezpieczeństwa, trwałości i oszczędności energii, mają bezpośredni wpływ na rodzaj wyrobów budowlanych i znajdują odbicie w normach krajowych dotyczących wyrobów. Rozbieżności pomiędzy normami obowiązującymi w państwach członkowskich hamują obrót takimi wyrobami wewnątrz Wspólnoty [7].

26. Głównym celem dyrektywy 89/106 jest wyeliminowanie tych ograniczeń poprzez stworzenie warunków umożliwiających swobodny obrót wyrobami budowlanymi wewnątrz Wspólnoty. Sposobem osiągnięcia tego celu jest stworzenie powszechnej wspólnotowej bazy zasadniczych wymogów mających zastosowanie do budynków i obiektów budowlanych, w których mają zostać wykorzystane wyroby budowlane. Wymogi te zostały określone w art. 3 w związku z załącznikiem I do dyrektywy. Zasadnicze wymogi ujęte w sposób ogólny, są wdrażane poprzez specyfikacje techniczne dla wyrobów budowlanych. Obejmują one

6 — Zobacz motyw czwarty preambuły dyrektywy: „w ust. 71 zatwierdzonej przez Radę Europejską w czerwcu 1985 r. Białej Księgi dotyczącej urzeczywistniania rynku wewnętrznego stwierdza się, że w ramach ogólnej polityki szczególny nacisk położony będzie na pewne sektory, a w tym na budownictwo; o ile usuwanie barier technicznych w dziedzinie budownictwa nie jest możliwe na drodze wzajemnego uznawania równoznaczności między wszystkimi państwami członkowskimi, wówczas powinno być ono prowadzone zgodnie z nową koncepcją, zgodnie z rezolucją Rady z dnia 7 maja 1985 r., która narzuca potrzebę ustalenia zasadniczych wymogów dotyczących bezpieczeństwa i innych aspektów ważnych dla dobra ogólnego, bez obniżania istniejących i uzasadnionych poziomów ochrony w państwach członkowskich".

7 — Zobacz motywy drugi i trzeci preambuły dyrektywy.

a) zharmonizowane standardy oraz normy krajowe stanowiące ich transpozycję,
b) europejskie aprobaty techniczne oraz
c) krajowe specyfikacje techniczne uznawane na szczeblu wspólnotowym (dalej zwane „specyfikacjami technicznymi") za zgodne z zasadniczymi wymogami (art. 4 dyrektywy 89/106). Państwa członkowskie winny przyjąć, że wyroby budowlane zgodne z tymi specyfikacjami technicznymi i w rezultacie mogące mieć oznaczenie CE umożliwią obiektom budowlanym, w których je zastosowano, spełnienie zasadniczych wymogów, z zastrzeżeniem, że obiekty te zostały właściwie zaprojektowane. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 89/106 państwa członkowskie nie będą utrudniać swobodnego przepływu, wprowadzania do obrotu lub wykorzystywania na swoim terytorium wyrobów, które spełniają przepisy rzeczonej dyrektywy.

27. Co się tyczy wyrobów nieobjętych zakresem tego systemu, ponieważ nie są zgodne ze specyfikacjami technicznymi, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy 89/106, art. 6 ust. 2 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie zezwolą na wprowadzanie na rynek na swoim terytorium wyrobów spełniających przepisy krajowe zgodne z traktatem, o ile europejskie specyfikacje techniczne nie stanowią inaczej. Ponadto art. 16 dyrektywy przewiduje procedurę specjalną dla tych wyrobów, określając warunki, na podstawie których państwo członkowskie przeznaczenia uzna wyroby pochodzące z innego państwa członkowskiego za zgodne z obowiązującymi przepisami krajowymi.

28. Opis tego mechanizmu zawartego w dyrektywie 89/106 ma wykazać, że podstawowym celem dyrektywy nie jest zapewnienie zgodności z zasadniczymi wymogami, przewidzianymi w art. 3, jako takimi. Zadaniem określenia takich wymogów dla budynków i obiektów budowlanych jest raczej stworzenie wspólnego podłoża w odniesieniu do interesów podlegających ochronie, by w ten sposób wyeliminować ograniczenia w obrocie wyrobami budowlanymi, jakie mogą w przeciwnym wypadku zaistnieć w wyniku rozbieżności w kwestii poziomu ochrony w różnych państwach członkowskich. Potrzeba zapewnienia, aby zasadnicze wymogi były spełnione, nie może zostać przywołana sama w sobie dla uzasadnienia krajowych środków ograniczających przywóz i wykorzystanie wyrobów budowlanych nieobjętych mechanizmem opisanym w pkt 26. Środki te wraz z procedurą oceny zgodności rur polietylenowych stosowaną w Portugalii podlegają zatem badaniu w świetle art. 6 ust. 2 i art. 16 dyrektywy 89/106.

29. Artykuł 16 dyrektywy 89/106, jako przepis bardziej szczegółowy, powinien być omówiony w pierwszej kolejności. Specjalna procedura zawarta w tym przepisie, dotycząca wyrobów nieobjętych specyfikacjami technicznymi, zobowiązuje państwo członkowskie przeznaczenia do uznania wyrobu za zgodny z obowiązującymi przepisami krajowymi, jeżeli wyniki badań i kontroli przeprowadzonych przez uprawniony organ w państwie członkowskim producenta zgodnie z metodami obowiązującymi lub uznanymi za równoważne w państwie członkowskim przeznaczenia, są zadowalające. Państwo członkowskie producenta poinformuje państwo członkowskie przeznaczenia

— którego przepisy będą stosowane w przeprowadzanych badaniach i kontrolach — który organ zamierza w tym celu upoważnić. Oba państwa członkowskie są zobowiązane przekazać sobie wzajemnie wszelkie niezbędne informacje dla celów tej procedury.

30. W niniejszej sprawie zarówno Komisja, jak i Republika Portugalska wydają się być zgodne co do tego, że omawiana specjalna procedura nie jest istotna, czy to dlatego, że nie znajduje ona zastosowania, czy też z uwagi na fakt, iż po prostu nie doszło do jej zastosowania. Komisja wskazuje, że w Portugalii nie istnieją specyfikacje, które dotyczą spornych rur polietylenowych, mogące posłużyć jako punkt odniesienia dla badań przeprowadzonych we Włoszech i Hiszpanii. Rząd portugalski potwierdza ten fakt, wskazując, że certyfikat przedstawiony do zatwierdzenia dotyczył wyłącznie rur, a nie systemu instalacji wodnej. Rząd portugalski zauważa także, że o ile państwo członkowskie producenta jest zobowiązane powiadomić państwo członkowskie przeznaczenia, które organy upoważniono do przeprowadzenia odpowiednich badań i kontroli, zainteresowane organy krajowe nie nawiązały takich kontaktów.

31. Z przyczyn wskazanych przez obie strony nie uważam, aby potrzebna była dalsza analiza znaczenia art. 16 dyrektywy 89/106 dla dokonania oceny zgodności z prawem wspólnotowym odmowy wydania zezwolenia na zastosowanie omawianych rur polietylenowych przez rząd portugalski

32. Mimo że nie zostało to podniesione przez Komisję w skardze, w czasie rozprawy wynikła kwestia, czy władze portugalskie zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 89/106 nie były zobowiązane zezwolić na stosowanie rur polietylenowych zatwierdzonych zarówno we Włoszech, jak i w Hiszpanii. Jak wskazano powyżej, przepis ten stanowi, że „[p]aństwa członkowskie zezwolą [...] na wprowadzanie na rynek na swoim terytorium wyrobów, które nie są objęte przez art. 4 ust. 2, o ile spełniają one przepisy krajowe zgodne z traktatem, do czasu, gdy europejskie specyfikacje techniczne [...] będą stanowić inaczej".

33. Przy bliższej analizie przepis ten wydaje się być dość dwuznaczny, jako że nie do końca jasne jest, o których „przepisach krajowych zgodnych z traktatem" jest w nim mowa. Czy wyrażenie to odnosi się do przepisów państwa członkowskiego producenta (Włochy i Hiszpania), państwa członkowskiego przeznaczenia (Portugalia), czy też może jednych i drugich?

34. Jeżeli obejmuje ono jedynie przepisy państwa członkowskiego producenta, wynikiem tego będą bardziej liberalne zasady dotyczące wyrobów nieobjętych regulacją, w porównaniu z wyrobami, które są zgodne ze specyfikacją techniczną i posiadają oznakowanie CE. Ta wykładnia prowadziłaby także do powstania niespójności ze specjalną procedurą określoną w art. 16 dyrektywy 89/106, która przewiduje, że badania i kontrole winny być prowadzone w państwie członkowskim producenta zgodnie z metodami obowiązującymi w państwie członkowskim przeznaczenia.

35. Jeżeli natomiast obejmuje ono przepisy państwa członkowskiego przeznaczenia, przepis potwierdzałby rzecz oczywistą, ponieważ zezwalałby na wprowadzanie do obrotu krajowego wyrobów zgodnych z obowiązującymi przepisami krajowymi.

36. W związku z tym uważam, że wyrażenie „przepisy krajowe zgodne z traktatem" użyte w art. 6 ust. 2 dyrektywy 89/106 należy rozumieć w ten sposób, iż odnosi się ono do wszelkich przepisów krajowych, jakim może podlegać wyrób. Obejmują one przepisy prawa krajowego państwa członkowskiego producenta w zakresie produkcji i wprowadzania wyrobu do obrotu w tym państwie członkowskim oraz przepisy prawa krajowego państwa członkowskiego przeznaczenia w zakresie obrotu i stosowania danego wyrobu w tym państwie członkowskim. Przepisy takie mogą być stosowane do wyrobów nieobjętych specyfikacjami technicznymi pod warunkiem, że są one zgodne ze zobowiązaniami określonymi w art. 28 WE i 30 WE.

B — *Artykuły 28 WE i 30 WE*

37. Komisja utrzymuje, że wymóg uprzedniego zatwierdzenia stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego w przywozie w rozumieniu art. 28 WE. Podając uzasadnienie dla tego rozwiązania, władze portugalskie nie wyjaśniły w sposób przekonujący, dlaczego stosowanie omawianych rur miałoby zagrażać zdrowiu i życiu ludzi. Wskazano jedynie, że dodatki stosowane w produkcji plastiku, z którego wykonane były rury, mogły zostać uwolnione do przesyłanej nimi wody.

38. Mimo że państwa członkowskie mogą poddać nowej procedurze oceny te wyroby, które przeszły już proces oceny zgodności w innym państwie członkowskim, Komisja wskazuje, że państwa członkowskie są zobowiązane do tego, by działać na rzecz zmniejszania kontroli w handlu wewnątrz Wspólnoty. Wynika z tego, że władze krajowe nie mają prawa bez potrzeby wymagać technicznych lub chemicznych analiz ani badań laboratoryjnych, jeżeli takie same analizy lub badania przeprowadzono już w innym państwie członkowskim, a ich wyniki zostały tym władzom udostępnione lub mogą być udostępnione na ich wniosek [8]. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału władze krajowe są zobowiązane uwzględnić certyfikaty wystawione przez organy certyfikujące uznane w innych państwach członkowskich, mimo że nie są one członkiem UEAtc, a jeżeli uważają one, że brak jest wystarczających informacji w celu dokonania oceny certyfikatów, władze te mają obowiązek nawiązania kontaktu z tymi organami.

8 — Wyrok z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawie 272/80 Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producent, Rec. str. 3277, pkt 14.

39. Ponadto Komisja stwierdza, że odmowa zatwierdzenia rur ze względu na to, że krajowe przepisy przewidują zatwierdzenie systemów rur, a nie poszczególnych rur, stanowi środek nieproporcjonalny. Procedura oceny zgodności obejmująca wyłącznie rury pozwoliłaby również na ujawnienie niebezpieczeństwa skażenia wynikającego ze składu rur. Wreszcie procedura stosowana przez władze portugalskie nie spełnia warunków określonych w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym — aby system wymagający uprzedniego zezwolenia administracyjnego był uzasadniony, mimo iż wprowadza odstępstwo od podstawowych swobód, takich jak swobodny przepływ towarów — system taki musi opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych zainteresowanemu przedsiębiorstwu kryteriach po to, by poddać kontroli korzystanie przez krajowe organy z uprawnień dyskrecjonalnych, aby nie były one sprawowane w sposób arbitralny [9].

40. Rządowi portugalskiemu znane jest orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, iż w braku harmonizacji przepisów krajowych należy zaakceptować istnienie przeszkód w swobodnym przepływie we Wspólnocie wynikających z rozbieżności między przepisami krajowymi dotyczącymi obrotu danymi towarami, o ile przepisy te są niezbędne dla zachowania nadrzędnych wymogów, takich jak ochrona zdrowia publicznego, ochrona konsumentów oraz ochrona środowiska. Jednak dyrektywa 89/106 dokonuje nie tylko niezbędnej na tym polu harmonizacji, ale także nakłada dodatkowe zobowiązania na państwa członkowskie w celu zagwarantowania bezpieczeństwa budynków, poprzez sprawowanie nadzoru nad jakością materiałów, które mają zostać w tych budynkach użyte. Z tego względu omawiana dyrektywa stanowi konkretny wyraz ogólnej zasady wynikającej z art. 28 WE i art. 30 WE, która nie zezwala państwom członkowskim na podjęcie środków ograniczających swobodny przepływ towarów wytwarzanych zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, chyba że są one niezbędne i odpowiednie dla należytej ochrony określonych wymogów. Wymogi określone przez prawo portugalskie odnośnie do stosowania rur polietylenowych nie są nieproporcjonalne, ani też nie stanowią ukrytej dyskryminacji wyrobów budowlanych pochodzących z innych państw członkowskich.

41. Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie jest odmowa uznania przez portugalski organ oceniający zgodność — LNEC — równoważności certyfikatów wydanych między innymi przez IIP dla spornych rur polietylenowych. Odmowa ta została oparta przede wszystkim na fakcie, że IIP nie był członkiem UEAtc oraz nie posiadał podpisanej umowy o współpracy z LNEC. Skarga Komisji nie dotyczy metod stosowanych przez LNEC przy potwierdzaniu zgodności omawianych wyrobów ani norm, które to metody organ ten w tym zakresie stosuje. W aktach sprawy nic bowiem nie wskazuje na to, że takie normy istnieją.

9 — Wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Rec. str. I-607, pkt 35.

42. Warto przypomnieć, że wyroby, których dotyczy niniejsza sprawa, nie są objęte zakresem przedmiotowym art. 4 dyrektywy 89/106, co oznacza, że na mocy art. 6 ust. 2 tej dyrektywy ogólne zasady wynikające z art. 28 WE i 30 WE, dotyczące swobodnego przepływu towarów, mają zastosowanie do działań krajowych podjętych w stosunku do tych wyrobów. Zasady te są solidnie ugruntowane i zostały przedstawione powyżej w opisie uwag Komisji i rządu portugalskiego.

43. Zgodnie z podstawowym założeniem leżącym u podstaw art. 28 WE towary, które są zgodnie z prawem wytwarzane i wprowadzane do obrotu w jednym państwie członkowskim, muszą, co do zasady, być dopuszczone do obrotu we wszystkich państwach członkowskich. Jednak uznaje się także, że państwa członkowskie mają prawo, pod pewnymi warunkami, do przyjęcia i stosowania środków mających na celu ochronę podstawowych interesów publicznych, co może prowadzić do ograniczania obrotu wewnątrz Wspólnoty. To właśnie na właściwych władzach krajowych spoczywa obowiązek wykazania w każdym przypadku, że takie zasady lub praktyki administracyjne są niezbędne w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów, o których mowa w art. 30 WE lub nadrzędnych wymogów jak też, stosownie do okoliczności, że wprowadzanie rzeczonych wyrobów do obrotu zagraża zdrowiu publicznemu [10].

44. Oczywiste jest, że wymóg wcześniejszego zatwierdzenia danego wyrobu oraz uznania równoważności certyfikatów wystawionych w innym państwie członkowskim stanowiący potwierdzenie odpowiedniej jakości wyrobu lub tego, że nadaje się on do danego stosowania, ogranicza dostęp do rynku państwa członkowskiego przeznaczenia. Eo ipso dzieje się tak również, gdy wnioski o zatwierdzenie lub uznanie równoważności są odrzucane. Wymogi takie stanowią zatem środki o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego w przywozie w rozumieniu art. 28 WE [11].

45. Procedura oceny zgodności określona w art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa materiałów stosowanych w budynkach oraz obiektach budowlanych i dlatego służy także ochronie zdrowia publicznego. W związku z tym można przyjąć, że wymóg oceny zgodności nowych i jeszcze niebadanych materiałów budowlanych i technologii budowlanych może być uzasadniony na podstawie art. 30 WE.

46. Jednak wspomniany środek krajowy musi także spełniać warunki konieczności i proporcjonalności. Komisja powołała się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane działać na rzecz zmniejszania kontroli w handlu wewnątrz Wspólnoty [12]. Obowiązek ten,

10 — Wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-421/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-6445, pkt 30.

11 — Wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-14/02 ATRAL, Rec. str. I-4431, pkt 62 i 63.

12 — Zobacz pkt 38 niniejszej opinii.

który wynika także w sposób pośredni z art. 10 WE, oznacza, że władze krajowe nie mogą żądać powtórnych badań i analiz oraz że są zobowiązane uwzględnić wyniki procedur oceny zgodności przeprowadzonych przez uznane i zatwierdzone jednostki w innych państwach członkowskich. Należyte przestrzeganie tego obowiązku wymaga aktywnego podejścia zarówno od krajowej jednostki, do której wpłynął wniosek o zatwierdzenie wyrobu lub uznanie równoważności certyfikatu, jak też jednostki certyfikującej, wcześniej zatwierdzającej wyrób i wystawiającej dlań certyfikat. Jednostki te mogą przecież łatwiej uzyskać wymagane informacje niż indywidualni wnioskodawcy, którzy zamierzają prowadzić obrót danymi wyrobami lub wyroby te stosować. Jednostki te dysponują nie tylko lepszymi środkami w celu nawiązania relacji z ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich, ale także same określają, jakie informacje są im niezbędne, jeśli chodzi o status jednostki zatwierdzającej, która dokonała oceny zgodności danego wyrobu i wystawiła certyfikat, a także stosowane przez nią metod i normy.

47. Innymi słowy, jednostki zatwierdzające muszą konstruktywnie ze sobą współpracować w celu ułatwienia procedur prowadzących do uzyskania dostępu do rynku krajowego państwa członkowskiego przeznaczenia, niezależnie od członkostwa w organizacjach skupiających te jednostki lub istnienia formalnych umów o współpracy. Jeżeli wyrób został już zatwierdzony przez uznany organ w państwie członkowskim, ciężar dowodu w zakresie wykazania równoważności stosowanych metod lub norm nie może spoczywać na podmiotach działających na rynku.

48. W niniejszej sprawie z akt zdaje się wynikać, iż LNEC odmówiło uznania równoważności certyfikatu wystawionego przez IIP z przyczyn czysto formalnych. LNEC powołało się na okoliczność, iż IIP nie należy do UEAtc — organizacji, której LNEC jest członkiem — oraz że nie istniała umowa o współpracy między LNEC a IIP. Tak czy inaczej, LNEC z własnej inicjatywy nie wystąpiło do jednostki włoskiej w celu uzyskania informacji, które umożliwiłyby jej dokonanie oceny charakteru certyfikatu przedłożonego LNEC przez wnioskujące przedsiębiorstwo. Już samo to można uznać za naruszenie opisanego wyżej zobowiązania do współpracy.

49. Można dodać, że fakt, iż omawiane krajowe przepisy zezwalają jedynie na zatwierdzenie systemów rur w całości, a nie indywidualnych rur, wykracza poza zakres tego, co jest konieczne dla zrealizowania celów związanych z bezpieczeństwem budynków i zdrowiem publicznym. Chociaż można przyjąć, że istnieje potrzeba zapewnienia, aby cała instalacja wodna działała w sposób należyty i bezpieczny, należy to oddzielić od możliwości określenia, czy elementy składowe nadają się do stosowania w zamierzonym celu. Ten ostatni aspekt nie może być uwarunkowany uzyskaniem zatwierdzenia dla całego systemu.

50. Wreszcie, jak wskazała Komisja, Trybunał często orzekał, iż „aby system wymagający uprzedniego zezwolenia administracyjnego był uzasadniony, mimo iż wprowadza odstępstwo od podstawowych swobód, musi w każdym przypadku opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych kryteriach, po to by poddać kontroli korzystanie przez krajowe organy z uprawnień dyskrecjonalnych, aby nie były one wykorzystywane w sposób arbitralny" [13]. Artykuł 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382, który stanowi, że tylko nowe i niebadane materiały budowlane i technologie podlegają zatwierdzeniu przez LNEC, w wyraźny sposób jest sprzeczny z tymi wymogami proceduralnymi.

51. Z powodów przedstawionych w trzech poprzednich punktach uważam, że art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 narusza zasadę proporcjonalności i dlatego jest niezgodny z art. 28 WE.

C — *Procedura wymiany informacji ustanowiona w decyzji nr 3052/95*

52. Komisja podnosi, że odmowa zatwierdzenia przez EPAL systemu rur przy braku certyfikatu LNEC oraz uznania równoważności certyfikatu wydanego przez IIP stanowi „środek" w rozumieniu art. 1 decyzji nr 3052/95, który w takim razie powinien być notyfikowany Komisji w terminie 45 dni od jego podjęcia.

53. Rząd portugalski odpowiada, że ponieważ środek ten został podjęty w celu wypełnienia zobowiązania nałożonego w dyrektywie 89/106, z art. 3 ust. 2 decyzji nr 3052/95 wynika, iż obowiązek powiadomienia nie ma do niego zastosowania.

54. Zgodnie z art. 1 decyzji nr 3052/95 „w przypadku gdy państwo członkowskie podejmuje działania mające zapobiegać swobodnemu przepływowi lub wprowadzaniu do obrotu modelu czy typu produktu, który jest zgodnie z prawem wytwarzany i wprowadzany na rynek w innym państwie członkowskim, zobowiązane jest ono powiadomić o tym Komisję, gdy bezpośrednim lub pośrednim skutkiem podjętego środka jest powszechny zakaz obrotu danymi towarami, odmowa wydania zezwolenia na wprowadzanie towarów do obrotu, zmiana modelu lub typu danego produktu przed dopuszczeniem do obrotu rynkowego lub wycofanie towarów z rynku". Według wykładni dokonanej przez Trybunał „w pojęciu tym mieści się każdy podjęty przez państwo członkowskie środek, z wyjątkiem orzeczeń sądowych, skutkujący ograniczeniem swobodnego przepływu towarów wyprodukowanych lub sprzedawanych zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, bez względu na to, jaką ma on postać i od jakiego pochodzi organu" [14].

13 — Wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie C-390/99, pkt 35.

14 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawach połączonych C-388/00 i C-429/00 Radiosistemi Srl, Rec. str. I-5845, pkt 68.

55. W niniejszej sprawie decyzje podjęte łącznie przez EPAL i LNEC doprowadziły do zakazu stosowania omawianych rur polietylenowych i należy uznać je za środek w rozumieniu art. 1 decyzji nr 3052/95. Jako że nie chodzi tu o środek przyjęty zgodnie z dyrektywą 89/106, nie jest on zwolniony z obowiązku powiadomienia.

56. A zatem nie powiadamiając Komisji o środku podjętym w odniesieniu do omawianych rur polietylenowych w terminie 45 dni, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 1 decyzji nr 3052/95.

V — Koszty

57. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja złożyła taki wniosek, Republika Portugalska winna zostać obciążona kosztami postępowania.

VI — Wnioski

58. W związku z powyższym uważam, że Trybunał powinien:

1) orzec, iż poddając importowane z innych państw członkowskich rury polietylenowe procedurze oceny zgodności na podstawie art. 17 rozporządzenia z mocą ustawy nr 38/382 z dnia 7 sierpnia 1951 r., nie biorąc przy tym pod uwagę certyfikatów zgodności wydanych w tych państwach członkowskich oraz nie powiadamiając Komisji o takim działaniu, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 28 WE i art. 30 WE, a także art. 1 i art. 4 ust. 2 decyzji nr 3052/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1995 r. ustanawiającej procedurę wymiany informacji w sprawie krajowych środków wprowadzających odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie;

2) obciążyć Republikę Portugalską kosztami postępowania.