SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA L. A. GEELHOEDA, predstavljeni 8. septembra 2005[1]

I – Uvod

1. V tej zadevi je glavno vprašanje, ali je treba nacionalni postopek o odobritvi gradbenih proizvodov, ki ne upošteva certifikatov o odobritvi, ki so jih izdali organi za certificiranje iz drugih držav članic, šteti kot ukrep, s katerim se izpolnjuje obveznost držav članic iz člena 2(1) Direktive 89/106 o gradbenih proizvodih[2], da se zagotovi, da takšni proizvodi ustrezajo predvideni uporabi, ali pa nasprotno pomeni omejitev uvoza, prepovedano s členom 28 ES.

II – Upoštevne določbe

A – *Pravo Skupnosti*

2. Direktiva 89/106 vzpostavlja potreben zakonodajni okvir za zagotovitev prostega pretoka gradbenih proizvodov v Skupnosti. Izraz „gradbeni proizvodi" je opredeljen v členu 1(2) Direktive kot „vsak proizvod, ki je izdelan za trajno vgraditev v gradbene objekte visoke in nizke gradnje".

3. V skladu s členom 2(1) Direktive 89/106 države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se smejo gradbeni proizvodi dati v promet le, če ustrezajo predvideni uporabi v objektih, torej če imajo takšne lastnosti, da objekti, v katere bodo ti proizvodi vgrajeni ali napeljani, v njih sestavljeni ali nanje naneseni, če so pravilno projektirani in grajeni, izpolnjujejo glavne zahteve iz člena 3. Te glavne zahteve, ki lahko vplivajo na tehnične značilnosti grad-

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Sveta št. 89/106/EGS z dne 21. decembra 1988 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, ki se nanašajo na gradbene proizvode (UL 1989, L 40, str. 12), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta št. 93/68/EGS z dne 22. julija 1993 o spremembi direktiv št. 87/404/EGS (enostavne tlačne posode), 88/378/EGS (varnost igrač), 89/106/EGS (gradbeni proizvodi), 89/336/EGS (elektromagnetna združljivost), 89/392/EGS (stroji), 89/686/EGS (osebna zaščitna oprema), 90/384/EGS (neavtomatske tehtnice), 90/385/EGS (aktivni medicinski pripomočki za vsaditev), 90/396/EGS (naprave na plinska goriva), 91/263/EGS (telekomunikacijska terminalska oprema), 92/42/EGS (novi grelniki za vročo vodo na tekoča ali plinska goriva) in 73/23/EGS (električna oprema, oblikovana za uporabo znotraj določenih napetostnih mej) (UL L 220, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva 89/106).

benih proizvodov, so določene v obliki ciljev v Prilogi I k Direktivi. Za namene predmetne zadeve zadošča, da se opremo na zahtevo, da mora biti gradbeni proizvod oblikovan in grajen na način, da ne bo ogrožena higiena ali zdravje stanovalcev ali sosedov, zlasti kot posledica onesnaženosti ali zastrupitve vode.[3]

4. V skladu s členom 4(1) Direktive 89/106 so standardi in tehnična soglasja za namene te direktive imenovani „tehnične specifikacije". Člen 4(2) Direktive določa, da države članice izhajajo iz domneve, da so proizvodi ustrezni za predvideno uporabo, če omogočajo, da objekti, v katerih so uporabljeni, izpolnjujejo glavne zahteve iz člena 3, če imajo taki proizvodi oznako ES, ki izkazuje, da so skladni z ustreznimi nacionalnimi standardi, ki prenašajo usklajene standarde, da so skladni z evropskim tehničnim soglasjem ali da so skladni z nacionalnimi tehničnimi specifikacijami iz odstavka 3, če ni usklajenih specifikacij. Ta odstavek 3 omogoča državam članicam, da sporočijo Komisiji besedila nacionalnih tehničnih specifikacij, za katere menijo, da so usklajene z glavnimi zahtevami iz člena 3. Komisija obvesti države članice o tistih nacionalnih tehničnih specifikacijah, za katere se domneva, da so usklajene z glavnimi zahtevami iz člena 3.

5. Člen 6(1) in (2) Direktive 89/106 določa:

„1. Države članice na svojem ozemlju na smejo ovirati prostega pretoka, dajanja v promet ali uporabe proizvodov, ki izpolnjujejo določbe te direktive.

Države članice zagotavljajo, da pravila ali pogoji, ki jih postavljajo javni organi ali zasebna telesa, ki delujejo kot javno podjetje ali kot javni organ na podlagi monopolnega položaja, ne ovirajo uporabe takšnih proizvodov za predvideni namen.

2. Vendar pa države članice dovolijo, da se na njihovem ozemlju dajo v promet proizvodi, ki jih ne ureja člen 4(2), če so v skladu z nacionalnimi določbami, skladnimi s Pogodbo, če evropske tehnične specifikacije iz Poglavij II in III ne določajo drugače.

3 — Glavne zahteve za dela se nanašajo na naslednje značilnosti: mehanska odpornost in stabilnost; varnost pri požaru; higiena, zdravje in okolje; varnost pri uporabi; zaščita pred hrupom; varčevanje z energijo in ohranjanje toplote.

Komisija in odbor iz člena 19 redno nadzirata in ocenjujeta razvoj evropskih tehničnih specifikacij. [...]“

6. Člen 16 Direkive 89/106 določa naslednji poseben postopek za primere, ko ni tehničnih specifikacij za gradbeni proizvod:

„1. Če za proizvod ni tehničnih specifikacij, opredeljenih v členu 4, namembna država članica na zahtevo v posamičnih primerih šteje, da je proizvod skladen z veljavnimi nacionalnimi določbami, če so to potrdili preskusi in preverjanja, ki jih je odobreni organ v državi članici proizvajalki izvedel v skladu z veljavnimi metodami namembne države članice ali z metodami, ki jih ta država članica priznava za enakovredne.

2. Država članica proizvajalka namembno državo članico, po katere določbah se bodo izvajali preskusi in preverjanja, obvesti, kateri organ namerava odobriti za ta namen. Namembna država članica in država članica proizvajalka druga drugi zagotovita vse potrebne informacije. Po izmenjavi informacij država članica proizvajalka odobri tako imenovani organ. Če ima država članica proizvajalka pomisleke, utemelji svoje stališče in o tem obvesti Komisijo.

3. Države članice zagotovijo, da si imenovani organi dajejo vso potrebno medsebojno pomoč.

4. Če država članica ugotovi, da odobreni organ preskusov in preverjanja ne izvaja pravilno in v skladu z nacionalnimi predpisi, o tem uradno obvesti državo članico, kjer je ta organ odobren. Ta država članica o izvedenih ukrepih v primernem roku obvesti državo članico, ki jo je uradno obvestila. Če država članica, ki je poslala uradno obvestilo, meni, da izvedeni ukrepi ne zadostujejo, lahko prepove dajanje posameznega proizvoda v promet in njegovo uporabo ali zanj določi posebne pogoje. O tem obvesti drugo državo članico in Komisijo.“

7. V skladu s členom 17 Direktive 89/106:

„Namembna država članica priznava enako vrednost poročilom in potrdilom o skladnosti, izdanih v državi članici proizvajalki v skladu s postopkom iz člena 16, kot jo priznava svojim ustrezajočim nacionalnim dokumentom.“

8. Odločba št. 3052/95 vsebuje postopek obveščanja glede ukrepov, sprejetih s strani

držav članic, ki omejujejo prosti pretok blaga v Skupnosti.[4] V členu 1 Odločbe je določeno:

„Kadar država članica preprečuje prosti pretok oziroma dajanje v promet modela ali tipa izdelka, ki je zakonito izdelan ali dan v promet v drugi državi članici, o tem uradno obvesti Komisijo, če je posredni ali neposredni učinek tega ukrepa:

— splošna prepoved blaga,

— zavrnitev dovoljenja za dajanje blaga v promet,

— spreminjanje modela ali tipa zadevnega izdelka pred njegovim dajanjem v promet ali nadaljnjim trgovanjem z njim, ali

— umik blaga s trga."

4 — Odločba št. 3052/95/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 1995 o vzpostavitvi postopka izmenjave informacij o nacionalnih ukrepih, ki odstopajo od načela prostega pretoka blaga v Skupnosti (UL L 321, str. 1) (v nadaljevanju: Odločba št. 3052/95).

9. Člen 3(2) Odločbe št. 3052/95 določa, da se ta zahteva po uradnem obvestilu Komisije med drugim ne uporablja za ukrepe, sprejete izključno na podlagi ukrepov za usklajevanje, ki jih je sprejela Skupnost, in za ukrepe, o katerih je država članica uradno obvestila Komisijo v skladu s posebnimi določbami.

10. Člen 4(1) in (2) Odločbe št. 3052/95 določa, da mora biti uradno obvestilo iz člena 1 dovolj podrobno, jasno in razumljivo in da mora država članica predložiti zadevno obvestilo v 45 dneh od datuma sprejetja ukrepa.

B – *Nacionalna ureditev*

11. V skladu s členom 17 portugalske splošne uredbe za mestne gradnje (Regulamento Geral das Edificações Urbanas; v nadaljevanju: dekret-zakon št. 38/382), sprejete z dekretom-zakonom št. 38/382 z dne 7. avgusta 1951, je za uporabo novih materialov ali gradbenih postopkov, za katere ni uradnih specifikacij niti zadostne praktične uporabe, potrebno predhodno mnenje nacionalnega laboratorija za nizke gradnje (Laboratório Nacional de Engenharia Civil; v nadaljevanju: LNEC).

12. Na podlagi dveh ministrskih odlokov z dne 2. novembra 1970 in z dne 7. aprila 1971 (v nadaljevanju: ministrska odloka) se lahko v vodovodnem mrežju uporabljajo le plastični materiali, ki jih je odobril LNEC.

III – Dejansko stanje in postopek

13. Aprila 2000 je Komisija prejela pritožbo portugalskega podjetja, ki mu je organ za preverjanje, in sicer družba Empresa Pública de Águas de Lisboa (v nadaljevanju: EPAL), zavrnil izdajo dovoljenja za vgradnjo iz Španije in Italije uvoženih polietilenskih cevi v cevovodni sistem zgradbe, ker teh cevi ni odobril LNEC. Po navebah pritožnika so bile cevi že potrjene v obeh državah članicah in sta zanje izdala certifikate o skladnosti Istituto Italiano dei Plastici (v nadaljevanju: IIP) in Asociación Espanõla de Normalización y Certificación (v nadaljevanju: AENOR). Zato je vložilo pri LNEC zahtevo za potrditev enakovrednosti teh certifikatov. Vendar je LNEC z dopisom z dne 26. maja 2000 vlagatelja obvestil o zavrnitvi njegove zahteve za potrditev enakovrednosti certifikata, ker IIP ni član Evropske zveze za tehnična soglasja v gradbeništvu (v nadaljevanju: EZTSG) niti ni med drugimi organi, s katerimi je LNEC sklenil dogovor o sodelovanju na zadevnem področju.[5]

14. S pisnim opominom z dne 12. septembra 2000 in naknadno še z obrazloženim mnenjem z dne 16. maja 2001 je Komisija obvestila portugalske oblasti, da je s tem, da je Portugalska za polietilenske cevi, uvožene iz drugih držav članic, določila postopek odobritve tipa homologacijski postopek iz člena 17 dekreta-zakona št. 38/382, ne da bi upoštevala certifikate, izdane s strani organov za certificiranje v drugih državah članicah, kršila obveznosti po členih 28 ES in 30 ES. Dalje je s tem, da ni obvestila Komisije o takem ukrepu, kršila obveznosti po členih 1 in 4(2) Odločbe št. 3052/95. Ker je Komisija menila, da obrazložitev skladnosti tega postopka z obveznostmi Skupnosti ni bila zadovoljiva, je s tožbo z dne 2. oktobra 2003 sprožila predmetni postopek po členu 226 ES.

15. Komisija Sodišču predlaga, naj:

1. ugotovi, da Portugalska republika s tem, da glede polietilenskih cevi, uvoženih iz

5 — LNEC se očitno ni skliceval na certifikat, ki ga je izdal AENOR. Po navedbah portugalska vlade ta certifikat ni bil predložen LNEC.

drugih držav članic, v postopku odobritve na podlagi člena 17 dekreta-zakona št. 38/382 z dne 7. avgusta 1951 ni upoštevala certifikatov o odobritvi tipa, izdanih v drugih državah članicah, in s tem, da Komisije ni obvestila o takem ukrepu, ni izpolnila obveznosti iz členov 28 ES in 30 ES ter iz členov 1 in 4(2) Odločbe št. 3052/95/ES z dne 13. decembra 1995 o vzpostavitvi postopka izmenjave informacij o nacionalnih ukrepih, ki odstopajo od načela prostega pretoka blaga v Skupnosti;

2. Portugalski republiki naloži plačilo stroškov.

16. Komisija in portugalska vlada sta natančneje predstavili svoja stališča na ustni obravnavi 9. junija 2005.

IV – Presoja

17. Prvo vprašanje, ki ga je treba preučiti, je, ali sodi postopek odobritve polietilenskih cevi, ki se uporabljajo v vodovodnih sistemih ali omrežjih, določen v členu 17 dekreta-zakona št. 38/382 v zvezi z ministrskima dekretoma, v okvir določb Direktive 89/106. Če je odgovor na to vprašanje nikalen, je treba v nadaljevanju preučiti, ali je postopek skladen s členoma 28 ES in 30 ES. Nato je treba obravnavati vprašanje spoštovanja postopka uradnega obveščanja po Odločbi št. 3052/95.

A – *Direktiva 89/106*

18. V zvezi s tem Komisija navaja, da zadevne polietilenske cevi niso predmet usklajenih standardov v smislu člena 4 Direktive 89/106, čeprav so „gradbeni proizvodi" v smislu člena 1(2) te direktive. Ker ti proizvodi na Portugalskem niso predmet nobenega standarda ali tehničnih specifikacij in ker se odobritev s strani LNEC nanaša na vodovodni sistem kot celoto in ne na cevi kot take, pogoji za uporabo posebnega postopka iz člena 16 Direktive 89/106 niso bili izpolnjeni. Postopkovno zahtevo glede zadevnih cevi, določeno v členu 17 dekreta-zakona

št. 38/382 in ministrskih dekretih je torej treba presoditi ob upoštevanju členov 28 ES in 30 ES.

19. Portugalska vlada zatrjuje, da obravnavane nacionalne določbe v predmetni zadevi zasledujejo cilje iz člena 2 Direktive 89/106. Ker obravnavane cevi niso predmet usklajenega standarda ne evropskega tehničnega soglasja ne na evropski ravni priznanih naconalnih tehničnih specifikacij, je Portugalska republika upravičena zanje določiti postopek odobritve, kot je določen v členu 17 dekreta-zakona št. 38/382 in ministrskih dekretih.

20. Portugalska vlaga navaja, da – če na podlagi sodne prakse Sodišča države članice ne smejo zahtevati analiz in preverjanj, če so bili ti že opravljeni v drugi državi članici in so jim na voljo rezultati – naj bi bila glede gradbenih proizvodov ta načela konkretizirana s posebnim postopkom iz člena 16 Direktive 89/106. Vendar v tem primeru Italijanska republika kot država članica proizvajalka ni izvedla postopka iz člena 16. Ni zahtevala informacij o metodah in merilih, ki se uporabljajo na Portugalskem za potrditev polietilenskih cevi in vodovodnih sistemov, niti ni obvestila portugalske vlade, kateri italijanski organ je pristojen za potrditev skladnosti teh proizvodov s portugalskimi pravili. V teh okoliščinah LNEC ni mogel sodelovati z IIP. Določiti, da morajo biti zadevne cevi potrjene zgolj s certifikatom, ki ga izda IPP, bi pomenilo naložiti Portugalski republiki, da sprejme kakršenkoli certifikat, ki ga izda katerikoli organ, brez kakršnihkoli zagotovil glede ustreznosti zadevnih proizvodov. Ravno temu se je Direktiva 89/106 želela izogniti.

21. Portugalska vlada kljub temu zatrjuje, da ima v skladu s členom 16 Direktive pravico zavrniti dajanje gradbenih proizvodov, ki niso predmet nacionalnih tehničnih specifikacij, v promet, če niso bili potrjeni v skladu s postopkom iz te določbe.

22. Portugalska vlada dodaja, da v skladu s členom 17 Direktive 89/106 ni dolžna sprejeti poročil in potrdil, ki jih izda druga država članica, razen če jih izda pristojni organ v teh državah članicah, ki ga je priznala tudi sama kot namembna država članica, ter so bila pripravljena v skladu z njenimi veljavnimi nacionalnimi določbami ali določbami, ki jih priznava kot enakovredne.

23. Najprej je treba presoditi trditev portugalske vlade, da s postopkom potrditve sledi obveznostim iz člena 2 Direktive 89/106, ki nalaga državam članicam, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da je gradbene proizvode mogoče dati v promet samo, če ustrezajo predvideni uporabi v objektih, torej če imajo takšne lastnosti, da objekti, v katere bodo ti proizvodi vgrajeni ali napeljani, v njih sestavljeni ali nanje naneseni, če so pravilno projektirani in grajeni, izpolnjujejo glavne zahteve iz člena 3 direktive. Po njenem mnenju je to glavni cilj Direktive 89/106, čeprav priznava, da želi uskladiti zagotovitev spoštovanja glavnih zahtev glede stavb in gradbenih del s prostim pretokom blaga.

24. Ta razlog me ne prepriča in menim, da je glavni namen Direktive 89/106 ustvariti potreben okvir za sprostitev trgovine z gradbenimi proizvodi v Skupnosti.

25. Direktiva 89/106 je bila sprejeta na podlagi člena 100a Pogodbe ES (po spremembi postal člen 95 ES), natančneje kot del programa za dokončno oblikovanje notranjega trga do leta 1992.[6] Kot je določeno v preambuli Direktive, zahteve, ki jih morajo spoštovati države članice glede objektov visoke in nizke gradnje z vidika varnosti, trajnosti in energetske varčnosti, neposredno vplivajo na značilnosti gradbenih proizvodov in se izražajo v nacionalnih proizvodnih standardih. Razlike v standardih, ki se uporabljajo v državah članicah, ovirajo trgovino s temi proizvodi znotraj Skupnosti.[7]

26. Glavni cilj Direktive 89/106 je odprava teh ovir, tako da ustvari okoliščine, ki omogočajo, da se z gradbenimi proizvodi prosto trguje znotraj Skupnosti. Metoda, s katero je mogoče to doseči, je vzpostavitev skupne osnove Skupnosti glede glavnih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati zgradbe in objekti, v katerih bodo uporabljeni gradbeni proizvodi. Te zahteve so določene v členu 3 v zvezi s Prilogo I k Direktivi. Povedano na splošno se glavne zahteve v uporabo prenesejo s tehničnimi specifikacijami za gradbene proizvode. Te vključujejo (a) usklajene standarde in nacionalne standarde, ki jih prenašajo, (b) evropsko tehnične soglasje in (c) nacionalne tehnične specifikacije, pri-

6 — Četrta uvodna izjava preambule Direktive določa: „Ker točka 71 Bele knjige o dokončnem oblikovanju notranjega trga, ki jo je potrdil Evropski svet junija 1985, določa, da je znotraj splošnih politik treba dati poudarek na določene sektorje, vključno z gradbeništvom; ker naj bo odprava tehničnih ovir na področju gradbeništva, kadar jih ni mogoče odpraviti z vzajemnim priznanjem enakovrednosti med vsemi državami članicami, dosežena z uporabo novega pristopa, ki ga določa Resolucija Sveta z dne 7. maja 1985, ki zahteva opredelitev bistvenih zahtev glede varnosti in drugih pomembnih vidikov za splošno dobrobit, brez zniževanja obstoječih in upravičenih ravni zaščite v državah članicah."

7 — Glej drugo in tretjo uvodno izjavo preambule Direktive.

znane na ravni Skupnosti (v nadaljevanju: tehnične specifikacije) kot skladne z glavnimi zahtevami (člen 4 Direktive 89/106). Države članice izhajajo iz domneve, da gradbeni proizvodi, ki so skladni s temi tehničnimi specifikacijami in imajo zato oznako ES, omogočajo, da objekti, v katerih so uporabljeni, izpolnjujejo glavne zahteve, če so ti objekti ustrezno oblikovani. V skladu s členom 6(1) Direktive 89/106 države članice na svojem ozemlju ne smejo ovirati prostega pretoka, dajanja v promet ali uporabe proizvodov, ki izpolnjujejo določbe te direktive.

27. Glede proizvodov, ki niso zajeti s tem sistemom, ker ne izpolnjujejo tehničnih specifikacij iz člena 4(2) Direktive 89/106, člen 6(2) Direktive določa, da države članice dovolijo, da so na njihovem ozemlju dani v promet, če izpolnjujejo nacionalne določbe, skladne s Pogodbo, dokler evropske tehnične specifikacije ne določijo drugače. Poleg tega je v členu 16 Direktive določen poseben postopek za te proizvode ter podrobneje pojasnjeni pogoji, pod katerimi namembna država članica lahko te proizvode, ki izvirajo iz druge države članice, oceni kot skladne z veljavnimi nacionalnimi določbami.

28. Namen tega opisa mehanizma, ki je določen v Direktivi 89/106, je prikazati, da Direktiva ni usmerjena prvenstveno v zagotavljanje skladnosti z glavnimi zahtevami iz člena 3 kot takimi. Namen določitve teh zahtev za zgradbe in objekte je ustvariti skupno osnovo glede interesov, ki naj bodo zaščiteni, in tako odstraniti ovire v trgovini z gradbenimi proizvodi, ki bi sicer lahko nastale zaradi različne ravni zaščite v različnih državah članicah. Na potrebo po zagotovitvi, da so glavne zahteve izpolnjene, kot tako se ni mogoče sklicevati, da bi upravičili nacionalne ukrepe, ki omejujejo uvoz in uporabo gradbenih proizvodov, ki ne sodijo v mehanizem, opisan v točki 26. Takšne ukrepe, skupaj s postopkom potrditve za polietilenske cevi, ki se uporablja na Portugalskem, je torej treba preučiti z vidika členov 6(2) in 16 Direktive 89/106.

29. Ker je člen 16 Direktive 89/106 po vsebini natančnejši, je treba najprej obravnavati tega. V tem členu določen poseben postopek za proizvode, za katere ni tehničnih specifikacij, določa, da mora namembna država članica šteti, da je proizvod skladen z veljavnimi nacionalnimi določbami, če so to potrdili preskusi in preverjanja, ki jih je odobreni organ v državi članici proizvajalki izvedel v skladu z veljavnimi metodami namembne države članice ali z metodami, ki jih država članica priznava za enakovredne. Država članica proizvajalka obvesti

namembno državo članico, po katerih določbah se bodo izvajali preskusi in preverjanja, o tem, kateri organ namerava odobriti za ta namen. Za namen tega postopka morata državi članici druga drugi zagotoviti potrebne informacije.

30. Zdi se, da se Komisija in Portugalska republika strinjata, da v okoliščinah predmetne zadeve ta posebni postopek ni pomemben, bodisi ker se ne uporablja bodisi ker ni bil uporabljen. Komisija izpostavlja, da na Portugalskem ni specifikacij za zadevne polietilenske cevi, ki bi jih lahko uporabili kot navezno okoliščino za preverjanja, izvedena v Italiji in Španiji. Tudi portugalska vlada priznava to dejstvo in opozarja, da se je v odobritev predloženi certifikat nanašal le na cevi in ne na vodovodni sistem. Navaja tudi, da čeprav je država članica proizvajalka dolžna obvestiti namembno državo članico o organih, odobrenih za izvedbo upoštevnih preskusov in preverjanj, takšnih stikov med zadevnimi nacionalnimi organi ni bilo.

31. Na podlagi razlogov, ki sta jih navedli obe stranki, menim, da ni treba vztrajati pri pomenu člena 16 Direktive 89/106 za presojo, ali je zavrnitev dovoljenja za uporabo zadevnih polietilenskih cevi s strani portugalskih organov skladna s pravom Skupnosti.

32. Čeprav Komisija tega ni navedla v tožbi pred Sodiščem, je bilo na ustni obravnavi postavljeno vprašanje, ali portugalske oblasti v skladu s členom 6(2) Direktive 89/106 niso bile dolžne dovoliti uporabe polietilenskih cevi, odobrenih v Italiji in Španiji. Kot je navedeno zgoraj, ta člen določa, da „države članice [...] dovolijo, da se na njihovem ozemlju dajo v promet proizvodi, ki jih ne ureja člen 4(2), če so v skladu z nacionalnimi določbami, skladnimi s Pogodbo, če evropske tehnične specifikacije [...] ne določajo drugače".

33. Po podrobnejši preučitvi se zdi ta določba dokaj nejasna, ker ni povsem jasno, na katere „nacionalne določbe, skladne s Pogodbo" se nanaša. Ali se ta pojem nanaša na določbe države članice proizvajalke (Italijo in Španijo), na določbe namembne države članice (Portugalske) ali na določbe obeh?

34. Če se nanaša zgolj na določbe države članice proizvajalke, bi to povzročilo bolj liberalen režim za neregulirane proizvode kot za proizvode, ki so v skladu s tehničnimi specifikacijami in imajo oznako ES. Takšno razumevanje bi prav tako povzročilo neskladje s posebnim postopkom v členu 16 Direktive, v katerem so določeni preskusi in preverjanja, ki jih je treba opraviti v državi članici proizvajalki v skladu z veljavnimi metodami namembne države članice.

35. Če se po drugi strani nanaša na določbe namembne države članice, bi to pomenilo zgolj potrditev očitnega, in sicer da je proizvode, ki so skladni z veljavnimi nacionalnimi določbami, dovoljeno dati na nacionalni trg.

36. Tako sklepam, da je pojem „nacionalnih določb, skladnih s Pogodbo" v členu 6(2) Direktive 89/106 treba razumeti tako, da se nanaša na katerekoli nacionalne določbe, katerih predmet je lahko. Te vključujejo določbe nacionalnega prava države članice proizvajalke v zvezi z njihovo proizvodnjo in dajanjem v promet v tej državi članici ter določbe nacionalnega prava namembne države članice v zvezi z dajanjem v promet in uporabo zadevnih proizvodov v tej državi članici. Takšne določbe se lahko uporabijo za proizvode, za katere ni tehničnih specifikacij, če so skladni z obveznostmi po členih 28 ES in 30 ES.

B – *Člena 28 ES in 30 ES*

37. Komisija navaja, da je obveznost predhodne odobritve ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev uvoza v smislu člena 28 ES. Portugalske oblasti pri utemeljitvi ukrepa niso prepričljivo obrazložile, zakaj bi uporaba zadevnih cevi ogrozila zdravje in življenje ljudi. Navajajo zgolj, da bi dodatki v plastiki, iz katere so cevi, lahko prišli v vodo, ki teče po ceveh.

38. Čeprav država članica lahko za proizvode, ki so bili odobreni v drugi državi članici, določi ponoven postopek odobritve, Komisija izpostavlja, da so države članice dolžne prispevati k sprostitvi preverjanj v trgovini znotraj Skupnosti. To pomeni, da nacionalni organi niso upravičeni po nepotrebnem zahtevati tehnične ali kemične analize ali laboratorijskih poskusov, kadar so bili ti že opravljeni v drugi državi članici in imajo ti organi na voljo njihove rezultate oziroma lahko zahtevajo njihovo predložitev.[8] V skladu s sodno prakso Sodišča so nacionalni organi dolžni upoštevati certifikate, ki so jih izdali pristojni organi za certificiranje v drugih državah članicah, tudi če niso člani EZTSG; če menijo, da nimajo dovolj informacij za presojo teh certifikatov, so dolžni vzpostaviti stik s tovrstnimi organi.

8 — Sodba z dne 17. decembra 1981 v zadevi Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten (272/80, Recueil, str. 3277, točka 14).

39. Poleg tega Komisija navaja, da zavrnitev odobritve zadevnih cevi, ker nacionalne določbe omogočajo zgolj odobritev cevovodnega sistema in ne posameznih cevi, ni sorazmerna. Postopek odobritve zgolj cevi bi v enaki meri omogočil odkritje nevarnosti kontaminacije zaradi sestave cevi. Nazadnje, postopek, ki ga uporabljajo portugalski organi, ni skladen s pogoji, ki jih določa sodna praksa Sodišča, da mora ureditev za izdajo predhodnega upravnega dovoljenja, če naj bo upravičena, tudi če je v nasprotju s temeljnimi svoboščinami, kakršna je prosti pretok blaga, temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih merilih, ki so vnaprej znana zadevnih družbam, in sicer tako, da se z namenom, da se diskrecijska pravica nacionalnih organov ne bi izvajala samovoljno, postavijo meje za njeno izvajanje.[9]

40. Portugalska vlada je seznanjena s sodno prakso Sodišča, da je treba, kadar nacionalne ureditve niso usklajene, dopustiti ovire prostega pretoka blaga, ki so posledica različne ureditve dajanja zadevnih proizvodov na trg v nacionalnih zakonih, če je te ukrepe mogoče šteti za nujne za zadostitev nujnim zahtevam, kot so varstvo javnega zdravja, varstvo potrošnikov ali varstvo okolja. Vendar Direktiva 89/106 ne določa le obvezne uskladitve na tem področju, temveč nalaga državam članicam dodatne obveznosti za zagotovitev varnosti zgradb z nadzorom primernosti materialov, ki bodo uporabljeni v teh zgradbah. Direktiva je torej konkreten izraz splošnega načela iz členov 28 ES in 30 ES, da država članica ne sme sprejeti ukrepov, ki omejujejo prosti pretok proizvodov, ki so zakonito proizvedeni v drugi državi članici, razen če so nujni in primerni za ustrezno varstvo določenih nujnih zahtev. Zahteve, določene v portugalskem pravu v zvezi z uporabo polietilenskih cevi, niso nesorazmerne niti ne pomenijo prikrite diskriminacije gradbenih proizvodov iz drugih držav članic.

41. Jedro spora v predmetni zadevi je, da je portugalski odobritveni organ LNEC zavrnil priznanje enakovrednosti certifikata, ki ga je za zadevne polietilenske cevi izdal IIP. Zavrnitev je v bistvenem utemeljil s tem, da IIP ni član EZTSG in da LNEC z njim ni sklenil nobenega dogovora o sodelovanju. Tožba Komisije se ne nanaša na metode, ki jih uporablja LNEC za odobritev zadevnih proizvodov, niti na standarde, ki jih v zvezi s tem uporablja. Dejansko iz dokumentacije v predmetnem spisu ne izhaja, da ti standardi sploh obstajajo.

9 — Sodba z dne 22. januarja 2002 v zadevi Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, str. I-607, točka 35).

42. Opozoriti je treba, da so zadevni proizvodi zunaj regulatornega okvira, ki ga določa člen 4 Direktive 89/106, tako da se prek člena 6(2) Direktive splošna načela, razvita na podlagi členov 28 ES in 30 ES o prostem pretoku blaga, uporabljajo za nacionalne ukrepe, sprejete za te proizvode. Ta načela so uveljavljena in povzeta v zgoraj predstavljenih navedbah Komisije in portugalske vlade.

43. Izhodiščna domneva člena 28 ES je, da mora biti blago, ki je zakonito proizvedeno in dano v promet v državi članici, načeloma sprejeto na trge vseh držav članic. Vendar je prav tako uveljavljeno, da države članice lahko, pod določenimi pogoji, sprejmejo in uporabijo ukrepe za zaščito temeljnih javnih interesov, ki lahko omejujejo trgovino v Skupnosti. Tako morajo pristojni nacionalni organi izkazati v vsakem posameznem primeru, da so takšna pravila ali administrativne prakse nujni za učinkovito zaščito interesov, ki jih zadeva člen 30 ES, ali za izpolnitev nujnih zahtev ter, odvisno od primera, da dajanje zadevnih proizvodov na trg ogroža javno zdravje.[10]

44. Jasno je, da zahteva po predhodni odobritvi določenega proizvoda in po priznanju enakovrednosti certifikatov, izdanih v drugi državi članici, ki potrjujejo kakovost proizvoda ali njegovo ustreznost za določeno uporabo, omejuje dostop na trg države članice uvoznice. Enako velja, če so vloge za odobritev ali za priznanje enakovrednosti zavrnjene. Takšne zahteve so torej ukrep, ki ima enakovreden učinek kot količinska omejitev uvoza v smislu člena 28 ES.[11]

45. Namen postopka odobritve, določenega v členu 17 dekreta-zakona št. 38/382, je zagotoviti varnost materialov, ki se uporabljajo v zgradbah in gradbenih delih, in tako služiti tudi varstvu javnega zdravja. V tem smislu je mogoče sprejeti, da je zahteva po odobritvi novih in nepreizkušenih gradbenih materialov in gradbenih metod upravičena po členu 30 ES.

46. Vendar mora takšen nacionalni ukrep izpolnjevati tudi pogoja nujnosti in sorazmernosti. Komisija se je sklicevala na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero morajo države članice prispevati k sprostitvi preverjanj v trgovanju znotraj Skupnosti.[12] Ta obveznost, ki je tudi v členu 10 ES, nalaga, da nacionalni organi ne smejo zahtevati podvojenega preverjanja in analiz ter da morajo

10 — Sodba z dne 19. junija 2003 v zadevi Komisija proti Italiji (C-420/01, Recueil, str. I-6445, točka 30).

11 — Sodba z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL (C-14/02, Recueil, str. I-4431, točki 62 in 63).

12 — Glej zgoraj točko 38.

upoštevati rezultate postopkov odobritve, ki jih opravijo pristojni in odobreni organi v drugih državah članicah. Primerno izpolnjevanje te obveznosti zahteva aktiven odnos tako nacionalnega organa, ki mu je bila predložena vloga za odobritev proizvoda ali za priznanje enakovrednosti certifikatov, kot tudi odobritvenega organa, ki je že odobril proizvod in zanj izdal certifikat. Nenazadnje so ti organi v boljšem položaju za pridobitev potrebnih informacij kot posamezni vlagatelji zahtev, ki želijo trgovati z zadevnimi proizvodi ali jih uporabljati. Ne le, da so bolje opremljeni za vzpostavitev ustreznih stikov s primerljivimi organi v drugih državah članicah, temveč je tudi njihova naloga določiti, katere informacije potrebujejo glede statusa odobritvenega organa, ki je odobril zadevni proizvod in izdal certifikat, ter glede metod in standardov, ki jih uporablja.

47. Povedano drugače, odobritveni organi morajo konstruktivno sodelovati med seboj z namenom poenostavitve postopkov, ki jih je treba izpeljati za pridobitev dostopa do nacionalnega trga države članice uvoznice, ne glede na članstvo v krovnih organizacijah ali obstoj formalnih pogodb o sodelovanju. Ko je proizvod že potrjen s strani pristojnega organa v državi članici, udeležencem na trgu ni mogoče naložiti dokaznega bremena za dokaz enakovrednosti uporabljenih metod in standardov.

48. V predmetni zadevi iz dokumentacije v spisu izhaja, da je LNEC zgolj iz formalnih razlogov zavrnil priznanje enakovrednosti certifikata, ki ga je izdal IIP. Skliceval se je na dejstvo, da IIP ni član EZTSG, ki ji pripada sam, in da LNEC z IIP ni sklenil dogovora o sodelovanju. LNEC ni nikoli samoiniciativno vzpostavil stika z italijanskim organom, da bi pridobil informacije, na podlagi katerih bi lahko presodil naravo certifikata, ki ga je predložil vlagatelj. To je samo po sebi mogoče šteti kot kršitev obveznosti sodelovanja, ki je opisana zgoraj.

49. Dodam lahko tudi, da dejstvo, da zadevne nacionalne določbe dopuščajo zgolj potrditev celotnega cevovodnega sistema in ne posamezne cevi, presega potrebo po izpolnitvi cilja zagotavljanja varnosti zgradb in javnega zdravja. Čeprav je mogoče sprejeti obstoj potrebe po zagotovitvi, da celoten vodovodni sistem deluje pravilno in varno, jo je treba ločiti od možnosti ugotovitve, da so sestavni deli ustrezni za predvideno uporabo. To ne sme biti odvisno od njihove potrditve v okviru celotnega sistema.

50. Nazadnje, kot je izpostavila Komisija, je Sodišče večkrat presodilo, da „mora ureditev za izdajo predhodnega upravnega dovoljenja, če naj bo upravičena – tudi če je v nasprotju s temeljnimi svoboščinami – temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, in sicer tako, da se z namenom, da se diskrecijska pravica nacionalnih organov ne bi izvajala arbitrarno, postavijo meje za njeno izvajanje“.[13] Člen 17 dekreta-zakona št. 38/382, ki določa, da mora LNEC potrditi samo nove in nepreskušene gradbene materiale in metode, tako očitno ne izpolnjuje teh procesnih zahtev.

51. Iz razlogov, navedenih v zadnjih treh točkah, ugotavljam, da člen 17 dekreta-zakona št. 38/382 krši načelo sorazmernosti in zato ni v skladu s členom 28 ES.

C – *Postopek uradnega obveščanja, ki ga ureja Odločba št. 3052/95*

52. Komisija zatrjuje, da dejstvo, da je EPAL zavrnil odobritev cevovoda brez certifikata LNEC, in dejstvo, da je ta zavrnil priznanje enakovrednosti certifikata, ki ga je izdal IIP, skupaj pomenita „ukrep“ v smislu člena 1 Odločbe št. 3052/95 in bi posledično sama morala biti o njem uradno obveščena v roku 45 dni od datuma sprejetja ukrepa.

53. Portugalska vlada odgovarja, da iz člena 3(2) Odločbe št. 3052/95 izhaja, da zanjo ne velja postopek uradnega obveščanja, saj je z zavrnitvijo priznanja enakovrednosti certifikata, ki ga je izdal IIP, samo izvršila obveznosti, ki ji jih nalaga Direktiva 89/106.

54. Člen 1 Odločbe št. 3052/95 določa, da „[k]adar država članica preprečuje prosti pretok oziroma dajanje v promet modela ali tipa izdelka, ki je zakonito izdelan ali dan v promet v drugi državi članici, o tem uradno obvesti Komisijo, če je posredni ali neposredni učinek tega ukrepa: splošna prepoved blaga, zavrnitev dovoljenja za dajanje blaga v promet, spreminjanje modela ali tipa zadevnega izdelka pred njegovim dajanjem v promet ali nadaljnjim trgovanjem z njim, ali umik blaga s trga“. V opisu, ki ga je dalo sodišče, „ukrep vključuje vsak ukrep, ki ga sprejme država članica, razen sodnih odločb, ki omejuje prosti pretok blaga, ki je bilo zakonito izdelano ali dano v promet v drugi državi članici, in sicer ne glede na njegovo obliko ali organ, ki ga je sprejel“.[14]

13 — V opombi 9 navedena sodba Canal Satélite Digital, točka 35.

14 — Sodba z dne 20. junija 2002 v združenih zadevah Radiosistemi (C-388/00 in C-429/00, Recueil, str. I-5845, točka 68).

55. V predmetni zadevi sta odločbi EPAL in LNEC skupaj dejansko prepovedali uporabo obravnavanih polietilenskih cevi in ju je treba šteti kot ukrep v smislu člena 1 Odločbe št. 3052/95. Ker torej tega ukrepa ni mogoče šteti za ukrep, ki je bil sprejet za izpolnitev obveznosti po Direktivi 89/106, zanj ne velja izjema od uradne obvestitve.

56. Posledično je Portugalska republika s tem, da v roku 45 dni ni uradno obvestila Komisije o ukrepu, ki ga je sprejela glede obravnavanih polietilenskih cevi, kršila obveznosti po členu 1 Odločbe št. 3052/95.

V – Stroški

57. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je priglasila svoje stroške. Portugalski vladi je torej treba naložiti plačilo stroškov.

VI – Predlog

58. Posledično predlagam, naj Sodišče:

1. ugotovi, da Portugalska republika s tem, da glede polietilenskih cevi, uvoženih iz drugih držav članic, v postopku odobritve na podlagi člena 17 dekreta-zakona št. 38/382 z dne 7. avgusta 1951 ni upoštevala certifikatov o odobritvi tipa, izdanih v drugih državah članicah, in s tem, da Komisije ni obvestila o takem ukrepu, ni izpolnila obveznosti iz členov 28 ES in 30 ES ter iz členov 1 in 4(2) Odločbe št. 3052/95/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 1995 o vzpostavitvi postopka izmenjave informacij o nacionalnih ukrepih, ki odstopajo od načela prostega pretoka blaga v Skupnosti;

2. naloži Portugalski republiki plačilo stroškov.