ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 10ης Νοεμβρίου 2005 *

Στην υπόθεση C-432/03,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως που ασκήθηκε στις 10 Οκτωβρίου 2003 βάσει του άρθρου 226 ΕΚ,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον A. Caeiros, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον L. Fernandes, επικουρούμενος από τον N. Ruiz, advogado, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, K. Schiemann, N. Colneric, K. Lenaerts (εισηγητή) και E. Juhász, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: L. A. Geelhoed
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της συνεδριάσεως της 9ης Ιουνίου 2005,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας υπόψη πιστοποιητικά εγκρίσεως που εκδίδονται από άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο διαδικασίας εγκρίσεως βάσει του άρθρου 17 του γενικού κανονισμού περί αστικών δομικών έργων (Regulamento Geral das Edificações Urbanas), που θεσπίστηκε με το νομοθετικό διάταγμα 38/382 της 7ης Αυγούστου 1951 (*Diário do Governo*, σειρά I, αριθ. 166, της 7ης Αυγούστου 1951, σ. 715, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα), σωλήνων πολυαιθυλενίου εισαγομένων από αυτά τα κράτη μέλη και παραλείποντας να ενημερώσει την Επιτροπή για το μέτρο αυτό, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει

από τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, καθώς και από τα άρθρα 1 και 4, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1995, περί διαδικασίας αμοιβαίας πληροφόρησης σχετικά με τα εθνικά μέτρα παρέκκλισης από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας (ΕΕ L 321, σ. 1).

Νομοθετικό πλαίσιο

Η κοινοτική ρύθμιση

2 Η οδηγία 89/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, για την εναρμόνιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών (ΕΕ 1989, L 40, σ. 12), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 93/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 220, σ. 1, στο εξής: οδηγία 89/106), έχει εφαρμογή, βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 1, στα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών, στο μέτρο που τα αφορούν οι βασικές απαιτήσεις που ισχύουν για τα δομικά έργα, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

3 Κατά το 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 89/106 ως «προϊόν του τομέα των δομικών κατασκευών» για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας θεωρείται κάθε προϊόν το οποίο κατασκευάζεται για να ενσωματωθεί κατά τρόπο διαρκή σε δομικά έργα εν γένει, που καλύπτουν τόσο τα κτίρια όσο και τα έργα πολιτικού μηχανικού».

4 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι τα προϊόντα που αναφέρει το άρθρο 1, τα οποία κατασκευάζονται για να χρησιμοποιηθούν σε έργα, μπορούν να

διατίθενται στην αγορά μόνον εάν είναι κατάλληλα για τη χρήση για την οποία προορίζονται, εάν δηλαδή έχουν χαρακτηριστικά τέτοια ώστε το έργο στο οποίο θα ενσωματωθούν, συναρμολογηθούν, εφαρμοσθούν ή εγκατασταθούν, να μπορεί, εφόσον αυτό έχει ορθώς σχεδιαστεί και κατασκευαστεί, να ικανοποιήσει τις βασικές απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3, όπου και όταν τα εν λόγω έργα διέπονται από ρυθμίσεις που περιέχουν τέτοιες απαιτήσεις.

5 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας ορίζει ότι οι βασικές απαιτήσεις απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας ως στόχοι. Οι απαιτήσεις αυτές αφορούν ορισμένα χαρακτηριστικά των έργων σχετικά με τη μηχανική αντοχή και ευστάθεια, την πυρασφάλεια, την υγιεινή, την υγεία και το περιβάλλον, την ασφάλεια χρήσης την προστασία κατά του θορύβου, την εξοικονόμηση ενέργειας και τη συγκράτηση θερμότητας.

6 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/106 ως «τεχνικές προδιαγραφές» για τους σκοπούς της οδηγίας αυτής νοούνται τα πρότυπα και οι τεχνικές εγκρίσεις.

7 Το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι τα κράτη μέλη θεωρούν κατάλληλα προς χρήση τα προϊόντα τα οποία επιτρέπουν στα έργα στα οποία χρησιμοποιούνται να πληρούν τις βασικές απαιτήσεις όταν τα προϊόντα αυτά φέρουν το σήμα «ΕΚ» το οποίο βεβαιώνει ότι ανταποκρίνονται στα εθνικά πρότυπα τα οποία μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο εναρμονισμένα πρότυπα και ότι ανταποκρίνονται στην ευρωπαϊκή τεχνική έγκριση και στις εθνικές τεχνικές προδιαγραφές που αναφέρονται στην παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, αν δεν υπάρχουν εναρμονισμένες προδιαγραφές.

8 Η παράγραφος 3 ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα κείμενα των εθνικών τεχνικών προδιαγραφών τους, τις οποίες θεωρούν ότι

πληρούν τις βασικές απαιτήσεις, προκειμένου να διαβιβάσει στα κράτη μέλη τις τεχνικές προδιαγραφές για τις οποίες τεκμαίρεται ότι πληρούν τις βασικές απαιτήσεις.

9 Το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 89/106 ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη δεν παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση στο έδαφός τους των προϊόντων που πληρούν τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η χρήση αυτών των προϊόντων, για τον σκοπό για τον οποίο προορίζονται, δεν θα παρεμποδίζεται από κανόνες ή προϋποθέσεις που επιβάλλονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς οι οποίοι λειτουργούν ως δημόσια επιχείρηση ή ως δημόσιος οργανισμός βάσει της μονοπωλιακής τους θέσης.

2. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν ωστόσο στο έδαφός τους τη διάθεση στην αγορά προϊόντων τα οποία δεν καλύπτονται από το άρθρο 4, παράγραφος 2, εφόσον πληρούν εθνικές διατάξεις που είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη και εφόσον δεν ορίζουν άλλως οι ευρωπαϊκές τεχνικές προδιαγραφές που προβλέπονται στα κεφάλαια II και III. [...]»

10 Το άρθρο 16 της ίδιας οδηγίας ορίζει:

«1. Ελλείψει τεχνικών προδιαγραφών, όπως ορίζονται στο άρθρο 4, για ένα συγκεκριμένο προϊόν, το κράτος μέλος προορισμού θεωρεί, μετά από αίτηση για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ότι το προϊόν αυτό που έχει υποβληθεί σε επιτυχείς δοκιμές και ελέγχους που έχει διεξαγάγει αναγνωρισμένος οργανισμός του κράτους μέλους παραγωγής του προϊόντος, είναι σύμφωνο με τις ισχύουσες εθνικές διατάξεις, εφόσον αυτές οι δοκιμές και οι έλεγχοι έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις μεθόδους που ισχύουν στο κράτος μέλος προορισμού ή με μεθόδους που αναγνωρίζονται ως ισότιμες από αυτό το κράτος μέλος.

2. Το κράτος μέλος παραγωγής του προϊόντος γνωστοποιεί στο κράτος μέλος προορισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου πρέπει να γίνουν οι δοκιμές και οι έλεγχοι, τον οργανισμό τον οποίο προτίθεται να αναγνωρίσει για τον σκοπό αυτό. Το κράτος μέλος προορισμού και το κράτος μέλος παραγωγής του προϊόντος ανταλλάσσουν κάθε απαραίτητη πληροφορία. Μετά από αυτή την ανταλλαγή πληροφοριών, το κράτος μέλος παραγωγής αναγνωρίζει τον οργανισμό που ορίστηκε με τη διαδικασία αυτή. Εάν ένα κράτος μέλος έχει αμφιβολίες, αιτιολογεί τη θέση του και πληροφορεί σχετικά την Επιτροπή.

3. Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε οι οριζόμενοι οργανισμοί να αλληλοεπικουρούνται.

4. Στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος διαπιστώσει ότι ένας αναγνωρισμένος οργανισμός δεν διεξάγει κανονικά και σύμφωνα με τις εθνικές του διατάξεις τις δοκιμές και τους ελέγχους, γνωστοποιεί το γεγονός αυτό στο κράτος μέλος στο οποίο έχει αναγνωρισθεί ο οργανισμός αυτός. Αυτό το κράτος μέλος ενημερώνει μέσα σε εύλογη προθεσμία το κράτος μέλος το οποίο προέβη στη γνωστοποίηση σχετικά με τα μέτρα που έλαβε. Στην περίπτωση που το κράτος μέλος το οποίο προέβη στη γνωστοποίηση δεν θεωρεί τα ληφθέντα μέτρα ως επαρκή, δύναται να απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση του σχετικού προϊόντος ή να τις εξαρτά από ειδικούς όρους. Το κράτος μέλος αυτό ενημερώνει σχετικά το άλλο κράτος μέλος και την Επιτροπή.»

11 Η απόφαση 3052/95 ορίζει στο άρθρο 1:

«Όταν ένα κράτος μέλος παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία ή τη διάθεση στην αγορά ορισμένου μοντέλου ή τύπου προϊόντος που έχει νομίμως κατασκευαστεί ή διατεθεί στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος, ενημερώνει την Επιτροπή εφόσον το μέτρο αυτό έχει ως άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα:

— γενική απαγόρευση, ή

— μη χορήγηση άδειας διάθεσης στην αγορά, ή

— την τροποποίηση του μοντέλου ή τύπου του σχετικού προϊόντος, προκειμένου να διατεθεί ή να παραμείνει στην αγορά ή

— απόσυρση από την αγορά.»

12 Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της απόφαση 3052/95 ορίζει ότι η υποχρέωση κοινοποίησης δεν εφαρμόζεται μεταξύ άλλων στα μέτρα που λαμβάνονται αποκλειστικά κατ' εφαρμογή κοινοτικών διατάξεων εναρμόνισης και στα μέτρα που κοινοποιούνται στην Επιτροπή δυνάμει ειδικών διατάξεων.

13 Το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της απόφασης αυτής ορίζει ότι η κοινοποίηση που προβλέπει το άρθρο 1 πρέπει να γίνεται κατά τρόπο αρκούντως λεπτομερή, σαφή και κατανοητό και η κοινοποίηση των πληροφοριών αυτών γίνεται εντός 45 ημερών από την ημέρα λήψεως του μέτρου.

Η εθνική ρύθμιση

14 Βάσει του άρθρου 17 του νομοθετικού διατάγματος, η χρήση νέων υλικών ή οικοδομικών μεθόδων για τα οποία δεν υπάρχουν επίσημες προδιαγραφές ούτε επαρκής πρακτική πείρα εξαρτάται από την προηγουμένη γνώμη του εθνικού εργαστηρίου έργων πολιτικού μηχανικού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων (Laboratório Nacional de Engenharia Civil, στο εξής: LNEC).

15 Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Υπουργού Δημοσίων Έργων της 2ας Νοεμβρίου 1970 (*Diário do Governo*, σειρά II, αριθ. 261, της 10ης Νοεμβρίου 1970, σ. 7834) και της 7ης Απριλίου 1971 (Diário *do Governo*, σειρά II, αριθ. 91, της 19ης Απριλίου 1971, σ. 2357), μόνο τα πλαστικά υλικά που έχουν εγκριθεί από το LNEC μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο δίκτυο υδρεύσεως.

Η διοικητική διαδικασία

16 Το Απρίλιο του 2000, η Επιτροπή έλαβε καταγγελία από μια πορτογαλική εταιρία στην οποία η εποπτεύουσα αρχή, η εταιρία Empresa Pública de Águas Livres de Lisboa SA (στο εξής: EPAL), αρνήθηκε να δώσει την απαιτούμενη άδεια ενσωμάτωσης στο υδραυλικό σύστημα κτιρίου, σωλήνων πολυαιθυλενίου PEX που είχαν εισαχθεί από την Ιταλία και την Ισπανία με την αιτιολογία ότι δεν είχαν

εγκριθεί από το LNEC. Κατόπιν αυτού η αιτούσα επιχείρηση ζήτησε από το LNEC τη βεβαίωση ισοτιμίας των αλλοδαπών πιστοποιητικών που είχε στην κατοχή της.

17 Με επιστολή της 26ης Μαΐου 2000 το LNEC πληροφόρησε την αιτούσα ότι απέρριψε την αίτησή της για χορήγηση βεβαιώσεως ισοτιμίας του πιστοποιητικού που είχε χορηγήσει το Istituto Italiano dei Plastici (στο εξής: IIP) με την αιτιολογία ότι ο οργανισμός αυτός δεν είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης Τεχνικών Εγκρίσεων στον τομέα των Δομικών Κατασκευών (στο εξής: UEATC), ούτε είναι από τους οργανισμούς με τους οποίους το LNEC έχει συνάψει συμφωνία συνεργασίας στον εν λόγω τομέα.

18 Με προειδοποιητική επιστολή της 12ης Σεπτεμβρίου 2000 η Επιτροπή γνωστοποίησε στην Πορτογαλική Δημοκρατία ότι υποβάλλοντας, βάσει του άρθρου 17 του νομοθετικού διατάγματος, τους σωλήνες πολυαιθυλενίου που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη σε διαδικασία εγκρίσεως χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα πιστοποιητικά εγκρίσεως που χορηγούν αυτά τα κράτη μέλη και παραλείποντας να ενημερώσει την Επιτροπή γι' αυτό το μέτρο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ και των άρθρων 1 και 4, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95.

19 Θεωρώντας μη ικανοποιητική την απάντηση που έδωσαν οι πορτογαλικές αρχές, η Επιτροπή τούς απηύθυνε στις 16 Μαΐου 2001 αιτιολογημένη γνώμη με την οποία τις κάλεσε να λάβουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για να συμμορφωθούν εντός δύο μηνών από της κοινοποιήσεως.

20 Δεδομένου ότι η απάντηση των πορτογαλικών αρχών δεν ικανοποίησε την Επιτροπή, η τελευταία άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επί της πρώτης αιτιάσεως που αφορά παράβαση των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ

Επιχειρήματα των διαδίκων

21 Η Επιτροπή παρατηρεί, πρώτον, ότι οι επίδικοι σωλήνες είναι μεν «προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών» κατά την έννοια της οδηγίας 89/106, πλην όμως δεν αποτελούν αντικείμενο εναρμονισμένων προτύπων υπό την έννοια του άρθρου 4. Εξάλλου η ειδική διαδικασία του άρθρου 16 της οδηγίας αυτής δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω, διότι αφενός δεν υπήρχαν πορτογαλικές τεχνικές προδιαγραφές για τους σωλήνες αυτούς και αφετέρου οι ισχύουσες στα δύο ενδιαφερόμενα κράτη μέλη μέθοδοι πιστοποιήσεως και μετρήσεως δεν ήταν οι ίδιες ούτε ισοδύναμες. Συνεπώς, οι κανόνες στους οποίους υπόκεινται οι εν λόγω σωλήνες στην Πορτογαλία πρέπει να εξετασθούν με γνώμονα τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.

22 Πράγματι, η διαδικασία εγκρίσεως στην οποία υπόκειται βάσει του άρθρου 17 του νομοθετικού διατάγματος η χρήση σωλήνων πολυαιθυλενίου εισαγομένων από άλλα κράτη μέλη συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών. Οι πορτογαλικές αρχές δεν ανέφεραν τους λόγους για τους οποίους οι επίδικοι σωλήνες δεν εξασφαλίζουν επίπεδο προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων ισοδύναμο αυτού που η πορτογαλική ρύθμιση σκοπεί να εξασφαλίσει.

23 Σύμφωνα με τη νομολογία περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, οι πορτογαλικές αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα πιστοποιητικά που εκδίδουν οι οργανισμοί πιστοποιήσεως άλλων κρατών μελών που, καίτοι δεν είναι μέλη της UEATC, αναγνωρίζονται από τα άλλα κράτη μέλη ως εξουσιοδοτημένοι να πιστοποιούν τα προϊόντα αυτά. Στο μέτρο που οι πορτογαλικές αρχές δεν είχαν επαρκείς πληροφορίες ως προς το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου το IIP εξέδωσε το πιστοποιητικό του, θα μπορούσαν να λάβουν τις πληροφορίες αυτές από τις ιταλικές αρχές.

24 Εξάλλου, σε σχέση με τους στόχους της προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων είναι δυσανάλογο μέτρο η άρνηση εγκρίσεως των σωλήνων με την αιτιολογία ότι το LNEC χορηγεί την έγκριση μόνο σε συστήματα σωληνώσεων.

25 Εν πάση περιπτώσει, για να δικαιολογείται ένα σύστημα προηγουμένης διοικητικής εγκρίσεως, τη στιγμή μάλιστα που συνιστά παρέκκλιση από θεμελιώδεις ελευθερίες, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια που δεν δημιουργούν διακρίσεις και είναι γνωστά εκ των προτέρων έτσι ώστε να οριοθετείται η άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως των εθνικών αρχών και να μην ασκείται η εξουσία αυτή κατά τρόπο αυθαίρετο.

26 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι επίδικες εθνικές διατάξεις απλώς θέτουν σε εφαρμογή το άρθρο 2 της οδηγίας 89/106, που επιβάλλει στα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών δεν θα διατίθενται στην αγορά παρά μόνον αν η χρησιμοποίησή τους στα έργα για τα οποία προορίζονται θα δίνει τη δυνατότητα στα έργα αυτά να πληρούν τις βασικές απαιτήσεις του παραρτήματος I της οδηγίας αυτής.

27 Δεδομένου ότι οι επίδικοι σωλήνες δεν αποτελούν αντικείμενο ούτε εναρμονισμένου προτύπου ούτε ευρωπαϊκής τεχνικής έγκρισης ούτε εθνικής τεχνικής προδιαγραφής, αναγνωριζομένης σε κοινοτικό επίπεδο, η Πορτογαλική Δημοκρατία δικαιούται να τους υποβάλει σε διαδικασία εγκρίσεως όπως αυτή που προβλέπει το άρθρο 17 του νομοθετικού διατάγματος.

28 Όσον αφορά τα προϊόντα που υπάγονται στην οδηγία 89/106, η αρχή ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαιτεί αναλύσεις ή δοκιμές όταν αυτές έχουν ήδη πραγματοποιηθεί σε άλλο κράτος μέλος βρίσκει ειδική έκφραση στην ειδική διαδικασία ελέγχου της συμφωνίας που προβλέπει το άρθρο 16 της οδηγίας αυτής. Εν προκειμένω όμως, η Ιταλική Δημοκρατία ως κράτος κατασκευής δεν ακολούθησε τη διαδικασία αυτή.

29 Εφόσον το LNEC δεν ήταν σε θέση να συνεργασθεί με το IIP, δεν μπορούσε χωρίς να παραβεί το άρθρο 16 της οδηγίας 89/106 να εγκρίνει τους σωλήνες με μόνη βάση το πιστοποιητικό του IIP. Πράγματι, η αναγνώριση ενός πιστοποιητικού υπό τις συνθήκες αυτές ισοδυναμεί με κατ' αρχήν αναγνώριση οποιουδήποτε πιστοποιητικού που έχει εκδώσει οποιοσδήποτε οργανισμός, ανεξάρτητα από κάθε εχέγγυο όσον αφορά την καταλληλότητα των οικείων προϊόντων και την ύπαρξη και την επάρκεια των μηχανισμών ελέγχου.

30 Τέλος, ένα καθεστώς που στηρίζεται στον έλεγχο της πιστότητας των συστημάτων σωληνώσεως δεν δημιουργεί οπωσδήποτε μεγαλύτερα εμπόδια στο εμπόριο σωλήνων μεταξύ Πορτογαλίας και των άλλων κρατών μελών από ένα σύστημα εγκρίσεως μεμονωμένων σωλήνων. Συγκεκριμένα, η εγγύηση της ασφάλειας των κατασκευών δεν μπορεί να εξασφαλισθεί με μόνο τον έλεγχο μεμονωμένων σωλήνων.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

31 Για να εξετασθεί το συμβατό της διαδικασίας εγκρίσεως, που εφαρμόζεται βάσει του άρθρου 17 του νομοθετικού διατάγματος, με τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, πρέπει να ερευνηθεί αν, όπως υποστηρίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, η Πορτογαλική Δημοκρατία, εφαρμόζοντας τη διαδικασία αυτή απλώς συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 89/106.

32 Η οδηγία 89/106 έχει ως κύριο αντικείμενο την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο με τη δημιουργία των συνθηκών που θα επιτρέψουν στα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών να διατίθενται ελεύθερα στο εμπόριο εντός της Κοινότητας. Προς τούτο διατυπώνει τις βασικές απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν τα κτίρια και τα έργα στα οποία θα χρησιμοποιηθούν τα προϊόντα δομικών κατασκευών, απαιτήσεις οι οποίες τίθενται σε εφαρμογή με εναρμονισμένα πρότυπα και εθνικά πρότυπα μεταφοράς, ευρωπαϊκές τεχνικές εγκρίσεις και με εθνικές τεχνικές προδιαγραφές αναγνωριζόμενες στο κοινοτικό επίπεδο. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/106, τα κράτη μέλη δεν παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση στο έδαφός τους των προϊόντων που πληρούν τις διατάξεις της οδηγίας.

33 Δεν αμφισβητείται μεταξύ των διαδίκων ότι οι επίδικοι σωλήνες είναι μεν «προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών» κατά την έννοια της οδηγίας 89/106, πλην όμως δεν αποτελούν αντικείμενο ούτε εναρμονισμένου προτύπου ούτε ευρωπαϊκής τεχνικής έγκρισης ούτε εθνικής τεχνικής προδιαγραφής αναγνωριζόμενης στο κοινοτικό επίπεδο κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

34 Προκειμένου για τα προϊόντα στον τομέα των δομικών κατασκευών που δεν καλύπτει το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 89/106, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι τα κράτη μέλη επιτρέπουν στο έδαφός τους τη διάθεση των προϊόντων αυτών στην αγορά εφόσον αυτά πληρούν εθνικές διατάξεις που είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη ΕΚ και εφόσον δεν ορίζουν άλλως οι ευρωπαϊκές τεχνικές προδιαγραφές.

35 Η οδηγία 89/106 δηλαδή επιβεβαιώνει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να υποβάλει τη διάθεση στην αγορά στο έδαφός του ενός προϊόντος του τομέα των δομικών κατασκευών που δεν καλύπτεται από τεχνικές προδιαγραφές εναρμονισμένες ή αναγνωριζόμενες στο κοινοτικό επίπεδο παρά μόνο σε εθνικές διατάξεις που συνάδουν προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη και ιδίως προς την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που διατυπώνουν τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.

36 Βεβαίως το άρθρο 16 της οδηγίας 89/106 προβλέπει μια ειδική διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας ένα προϊόν του τομέα των δομικών κατασκευών καταγωγής ενός κράτους μέλους, για το οποίο δεν υπάρχουν εναρμονισμένες ή αναγνωρισμένες στο κοινοτικό επίπεδο τεχνικές προδιαγραφές, πρέπει να θεωρείται από το κράτος μέλος προορισμού ότι ανταποκρίνεται στις διατάξεις που ισχύουν στο κράτος αυτό αν έχει υποβληθεί επιτυχώς σε δοκιμές και ελέγχους στο κράτος παραγωγής από αναγνωρισμένο οργανισμό σύμφωνα με τις μεθόδους που ισχύουν στο κράτος μέλος προορισμού ή που αναγνωρίζονται ως ισότιμες από αυτό το κράτος μέλος.

37 Στο πλαίσιο αυτής της ειδικής διαδικασίας, το κράτος μέλος προορισμού και το κράτος μέλος παραγωγής πρέπει να ανταλλάσσουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στο τελευταίο να εγκρίνει έναν οργανισμό προς τον σκοπό αυτό. Αν ένα κράτος μέλος έχει αμφιβολίες, αιτιολογεί τη θέση του και πληροφορεί σχετικά την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας 89/106.

38 Όμως, το άρθρο 16 της οδηγίας 89/106 δεν ρυθμίζει την περίπτωση του επιχειρηματία που εισήγαγε ένα προϊόν του τομέα των δομικών κατασκευών για το οποίο δεν υπάρχουν εναρμονισμένες ή αναγνωρισμένες στο κοινοτικό επίπεδο τεχνικές προδιαγραφές οσάκις το κράτος μέλος παραγωγής δεν έχει γνωστοποιήσει στο κράτος μέλος προορισμού τον οργανισμό που έχει αναγνωρίσει ή που προτίθεται να αναγνωρίσει προς τον σκοπό αυτό.

39 Επιπλέον, η παράλειψη ενέργειας ενός των κρατών που εμπλέκονται στη διαδικασία αυτή δεν μπορεί από μόνη της να δικαιολογήσει τον περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στον οποίο θα προσκρούσει ο επιχειρηματίας κατά τη χρήση του συγκεκριμένου προϊόντος σε άλλο κράτος μέλος.

40 Κατά συνέπεια και αντίθετα με όσα υποστηρίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, η ειδική διαδικασία του άρθρο 16 της οδηγίας δεν σημαίνει ότι η άρνηση ενός οργανισμού εγκρίσεως όπως το LNEC να βεβαιώσει, στο πλαίσιο διαδικασίας εγκρίσεως όπως αυτή που προβλέπει το άρθρο 17 του νομοθετικού διατάγματος και των υπουργικών αποφάσεων του 1970 και του 1971, την ισοτιμία ενός πιστοποιητικού που έχει εκδώσει ο οργανισμός εγκρίσεως άλλου κράτους μέλους δεν μπορεί να εκτιμηθεί με γνώμονα τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.

41 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η απαίτηση προηγουμένης εγκρίσεως ενός προϊόντος προκειμένου να βεβαιωθεί η καταλληλότητά του για συγκεκριμένη χρήση, όπως και η άρνηση αναγνωρίσεως της ισοτιμίας των πιστοποιητικών που εκδίδονται σε άλλο κράτος μέλος παρεμποδίζουν την πρόσβαση στην αγορά του κράτους μέλους εισαγωγής και συνεπώς πρέπει να θεωρούνται ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ (βλ., κατ' αυτή την έννοια, απόφαση της 8ης Μαΐου 2003, C-14/02, ATRAL, Συλλογή 2003, σ. I-4431, σκέψεις 62 και 63).

42 Κατά πάγια νομολογία, ένα τέτοιο μέτρο δεν δικαιολογείται παρά μόνο για κάποιο από τους λόγους γενικού συμφέροντος που απαριθμεί το άρθρο 30 ΕΚ ή κάποια από τις επιτακτικές ανάγκες που έχει καθιερώσει η νομολογία του Δικαστηρίου και υπό τον όρο ιδίως ότι το μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο προς τούτο επίπεδο (βλ. αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 2002, C-390/99, Canal Satélite Digital, Συλλογή 2002, σ. I-607, σκέψη 33· της 20ής Ιουνίου 2002, C-388/00 και C-429/00, Radiosistemi, Συλλογή 2002, σ. I-5845, σκέψεις 40 έως 42, και της 8ης Σεπτεμβρίου 2005, C-40/04, Yonemoto, που δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 55).

43 Η διαδικασία εγκρίσεως που θεσπίζει το άρθρο 17 του νομοθετικού διατάγματος έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει την ασφάλεια των υλικών που χρησιμοποιούνται στα κτίρια και στα δομικά έργα και συνεπώς εξυπηρετεί επίσης τον στόχο της προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων.

44 Κατά πάγια νομολογία, ελλείψει κανόνων εναρμονίσεως, στα κράτη μέλη εναπόκειται να αποφασίζουν για το επίπεδο στο οποίο επιθυμούν να εξασφαλίσουν την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και για το αν θα απαιτούν έγκριση πριν από τη διάθεση στην αγορά των οικείων προϊόντων (βλ. απόφαση της 27ης Ιουνίου 1996, C-293/94, Brandsma, Συλλογή 1996, σ. I-3159, σκέψη 11).

45 Ωστόσο, ένα μέτρο που λαμβάνει κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκομένου στόχου αν εξυπηρετεί τον ίδιο σκοπό με τους ελέγχους που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο άλλων διαδικασιών είτε στο ίδιο κράτος είτε σε άλλο κράτος μέλος (βλ., κατ' αυτή την έννοια, απόφαση Canal Satélite Digital, όπ.π., σκέψη 36).

46 Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, καίτοι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να υποβάλουν ένα προϊόν που έχει εγκριθεί σε άλλο κράτος μέλος σε νέα διαδικασία ελέγχου και εγκρίσεως, οι αρχές των κρατών μελών υποχρεούνται πάντως να συμβάλλουν στη χαλάρωση των ελέγχων του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Συνεπώς δεν δικαιούνται να απαιτούν, αν αυτό δεν είναι αναγκαίο, τεχνικές ή χημικές αναλύσεις ή δοκιμές εργαστηρίου όταν οι ίδιες αναλύσεις και δοκιμές έχουν πραγματοποιηθεί σε άλλο κράτος μέλος και τα πορίσματά τους είναι στη διάθεση των αρχών αυτών ή μπορούν, αν το ζητήσουν, να τα έχουν στη διάθεσή τους (αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Συλλογή 1981, σ. 3277, σκέψη 14, Brandsma, όπ.π., σκέψη 12, και της 17ης Σεπτεμβρίου 1998, C-400/96, Harpegnies, Συλλογή 1998, σ. I-5121, point 35).

47 Η αυστηρή τήρηση της υποχρέωσης αυτής απαιτεί ενεργή στάση εκ μέρους του εθνικού οργανισμού στον οποίο έχει υποβληθεί αίτηση εγκρίσεως ενός προϊόντος ή αναγνωρίσεως της ισοτιμίας ενός πιστοποιητικού που έχει εκδώσει ο οργανισμός εγκρίσεως άλλου κράτους μέλους. Η ενεργή αυτή στάση επιβάλλεται εξάλλου ενδεχομένως και στον τελευταίο αυτό οργανισμό και στα κράτη μέλη εναπόκειται να εξασφαλίζουν ότι οι αρμόδιοι οργανισμοί εγκρίσεως θα συνεργάζονται μεταξύ τους με σκοπό να διευκολύνουν τις διαδικασίες διά των οποίων εξασφαλίζεται η πρόσβαση στην εθνική αγορά του κράτους μέλους εισαγωγής.

48 Εν προκειμένω, το LNEC αρνήθηκε να αναγνωρίσει την ισοτιμία του πιστοποιητικού που είχε εκδώσει το IIP με την αιτιολογία ότι ο οργανισμός αυτός δεν ήταν μέλος της UEATC, της οποίας είναι μέλος το LNEC, και δεν έχει συνάψει με τον οργανισμό αυτό συμφωνία συνεργασίας στον οικείο τομέα. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι το LNEC ούτε ζήτησε από την αιτούσα επιχείρηση τις πληροφορίες που είχε στη διάθεσή της και που θα του επέτρεπαν να εκτιμήσει τη φύση του πιστοποιητικού που είχε εκδώσει το IIP, ούτε επικοινώνησε με το τελευταίο προκειμένου να λάβει τις πληροφορίες αυτές.

49 Οι πορτογαλικές αρχές, εξαρτώντας, βάσει του άρθρου 17 του νομοθετικού διατάγματος, τη χρησιμοποίηση του επιδίκου προϊόντος από μια διαδικασία εγκρίσεως χωρίς να λάβουν υπόψη το πιστοποιητικό που είχε εκδώσει ένας οργανισμός εγκρίσεως σε άλλο κράτος μέλος και χωρίς να ζητήσουν από την αιτούσα επιχείρηση ή από τον οργανισμό αυτό τις αναγκαίες πληροφορίες, παρέβησαν το καθήκον συνεργασίας που υπέχουν από τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, στο πλαίσιο αίτησης εγκρίσεως ενός προϊόντος εισαγωγής από άλλο κράτος μέλος.

50 Όσον αφορά τις συγκεκριμένες απαιτήσεις από τις οποίες εξαρτάται η έγκριση των επιδίκων σωλήνων στην Πορτογαλία και οι οποίες, κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, υπερακοντίζουν τις τεχνικές απαιτήσεις που δέχεται το IIP, διαπι-

στώνεται ότι για να δικαιολογείται ένα σύστημα προηγουμένης διοικητικής εγκρίσεως, τη στιγμή μάλιστα που παρεκκλίνει από θεμελιώδεις ελευθερίες, πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια που δεν δημιουργούν διακρίσεις και είναι γνωστά εκ των προτέρων σε τρόπο ώστε να οριοθετείται η άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως των εθνικών αρχών και να μην ασκείται η εξουσία αυτή κατά τρόπο αυθαίρετο (απόφαση Canal Satélite Digital, όπ.π., σκέψη 35).

51 Στο μέτρο που το άρθρο 17 του νομοθετικού διατάγματος προβλέπει μόνον ότι η χρήση νέων υλικών ή μεθόδων κατασκευής για τα οποία δεν υπάρχουν επίσημες προδιαγραφές ούτε επαρκής πείρα εξαρτάται από την προηγουμένη ευνοϊκή γνώμη του LNEC, η διάταξη αυτή δεν ανταποκρίνεται σ' αυτές τις απαιτήσεις.

52 Η πορτογαλική ρύθμιση δηλαδή, υποβάλλοντας τους επιδίκους σωλήνες σε διαδικασία εγκρίσεως όπως αυτή που προβλέπει το άρθρο 17 του νομοθετικού διατάγματος, δεν τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και κατά συνέπεια αντιβαίνει στα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.

53 Συνεπώς, η πρώτη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή είναι βάσιμη.

Επί της δεύτερης αιτίασης που αφορά παράβαση των άρθρων 1 και 4, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95

Επιχειρήματα των διαδίκων

54 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η άρνηση του EPAL να εγκρίνει τα επίδικα προϊόντα ελλείψει πιστοποιητικού του LNEC και η άρνηση του τελευταίου να αναγνωρίσει την ισοτιμία του πιστοποιητικού που είχε χορηγήσει το IIP συνιστούν από κοινού «μέτρο» κατά την έννοια της αποφάσεως 3052/95, που έπρεπε συνεπώς να της κοινοποιηθεί εντός 45 ημερών από της λήψεώς του.

55 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση απαντά ότι από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95 προκύπτει ότι αυτή η υποχρέωση κοινοποίησης δεν εφαρμόζεται στα μέτρα που λαμβάνονται αποκλειστικά κατ' εφαρμογή κοινοτικών διατάξεων εναρμόνισης. Η Πορτογαλική Δημοκρατία, αρνούμενη να αναγνωρίσει ισότιμο με εθνική έγκριση το πιστοποιητικό που εξέδωσε το IIP, απλώς εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 89/106.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

56 Το άρθρο 1 της απόφασης 3052/95 αναφέρεται στα μέτρα με τα οποία ένα κράτος μέλος παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων που παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο νομίμως σε άλλο κράτος μέλος.

57 Ως «μέτρο», η απόφαση 3052/95 θεωρεί κάθε μέτρο που λαμβάνει το κράτος μέλος, εκτός των δικαστικών αποφάσεων, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα να περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων που νομίμως παρασκευάζονται ή διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος ανεξαρτήτως της μορφής του ή της αρχής από την οποία προέρχεται (απόφαση Radiosistemi, όπ.π., σκέψη 68).

58 Δεδομένου ότι οι αποφάσεις που έλαβαν το EPAL και το LNEC βάσει του νομοθετικού διατάγματος και των υπουργικών αποφάσεων της 2ας Νοεμβρίου 1970 και της 7ης Απριλίου 1971 έχουν σε τελική ανάλυση ως αποτέλεσμα ότι απαγορεύουν τη χρήση των εν λόγω σωλήνων πρέπει να θεωρηθούν ως «μέτρο» κατά την έννοια του άρθρου 1 της απόφασης 3052/95.

59 Όπως διαπιστώθηκε στις σκέψεις 31 έως 35 ανωτέρω, δεν πρόκειται για μέτρο που επιβάλλει η οδηγία 89/106. Αντίθετα με όσα ισχυρίζεται η Πορτογαλική

Δημοκρατία, το επίδικο μέτρο δεν εμπίπτει στην απαλλαγή από την κοινοποίηση που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95.

60 Συνεπώς, η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να κοινοποιήσει στην Επιτροπή το μέτρο αυτό εντός 45 ημερών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την απόφαση 3052/95.

61 Κατά συνέπεια και η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

62 Βάσει των προεκτεθέντων διαπιστώνεται ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας υπόψη στο πλαίσιο διαδικασίας εγκρίσεως, βάσει του άρθρου 17 του γενικού κανονισμού περί αστικών δομικών έργων που θεσπίστηκε με το νομοθετικό διάταγμα 38/382 της 7ης Αυγούστου 1951, πιστοποιητικά εγκρίσεως εκδοθέντα από άλλα κράτη μέλη για σωλήνες πολυαιθυλενίου εισαχθέντες από αυτά τα κράτη μέλη και παραλείποντας να ενημερώσει την Επιτροπή για το μέτρο αυτό, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, καθώς και από τα άρθρα 1 και 4, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95.

Επί των δικαστικών εξόδων

63 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον διατύπωσε σχετικό αίτημα ο νικήσας διάδικος. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Πορτογαλική Δημοκρατία η οποία και ηττήθηκε, η τελευταία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει υπόψη στο πλαίσιο διαδικασίας εγκρίσεως, βάσει του άρθρου 17 του γενικού κανονισμού περί αστικών δομικών έργων που θεσπίστηκε με το νομοθετικό διάταγμα 38/382 της 7ης Αυγούστου 1951, πιστοποιητικά εγκρίσεως εκδοθέντα από άλλα κράτη μέλη για σωλήνες πολυαιθυλενίου εισαχθέντες από αυτά τα κράτη μέλη και παραλείποντας να ενημερώσει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το μέτρο αυτό, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, καθώς και από τα άρθρα 1 και 4, παράγραφος 2, της απόφασης 3052/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1995, περί διαδικασίας αμοιβαίας πληροφόρησης σχετικά με τα εθνικά μέτρα παρέκκλισης από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας.**

2) **Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

(υπογραφές)