



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

1. marts 2012\*

»Frie varebevægelser — kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning — direktiv 89/106/EØF — byggevarer — ikke harmoniserede standarder — kvalitetsmærker — krav til certificeringsorganerne«

I sag C-484/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelse af 14. september 2010, indgået til Domstolen den 7. oktober 2010, i sagen:

**Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor),**

**Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac)**

mod

**Administración del Estado,**

**Calidad Siderúrgica SL,**

**Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales,**

**Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR),**

**Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos,**

**Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción,**

**Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop),**

**Ferrovial Agromán SA,**

**Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen),**

**Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq),**

har

\* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Safjan, og dommerne E. Levits (refererende dommer) og J.-J. Kasel,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. oktober 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) og Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac) ved procurador A. Vázquez Guillén, bistået af abogado J. M. Sala Arquer
- Calidad Siderúrgica SL ved procuradora M. del Valle Gili Ruiz, bistået af abogado C.L. Rubio Soler
- Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) ved abogado L. Cazorla González-Serrano
- Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción ved procuradora C. Tejada Marcelino, bistået af abogado A. Albert Mora
- Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop) ved procuradores C. Hidalgo Senén og E. Hidalgo Martínez
- Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq) ved abogada R. Martínez Solís
- den spanske regering ved S. Centeno Huerta og B. Plaza Cruz, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved C. M. Wissels, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved L. Banciella, G. Zavvos og A. Alcover San Pedro, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

**Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 34 TEUF og 36 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem på den ene side Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) og Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac) og på den anden side Administración del Estado, Calidad Siderúrgica SL, Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), Ferrovial Agromán

SA, Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen) og Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq) vedrørende en påstand om annullation af kongeligt dekret nr. 1247/08 af 18. juli 2008 om godkendelse af lov om konstruktionsbeton (EHE-08) (BOE nr. 203 af 22.8.2008, s. 35176).

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

- 3 Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (EFT 1989 L 40, s. 12), som ændret ved Rådets direktiv 93/68/EØF af 22. juli 1993 (EFT L 220, s. 1, herefter »direktiv 89/106«), finder i henhold til dets artikel 1, stk. 1, anvendelse på »byggevarer«.
- 4 Direktivets artikel 6, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan dog tillade, at varer, der ikke er omfattet af artikel 4, stk. 2, markedsføres på deres område, hvis de opfylder nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med traktaten, indtil de i kapitel II og III omhandlede europæiske tekniske specifikationer fastsætter andet [...]«
- 5 Direktivets artikel 16 bestemmer:

»1. Når der for en given vare ikke foreligger tekniske specifikationer i artikel 4, anser bestemmelsesmedlemsstaten efter anmodning i hvert enkelt tilfælde varen for at være i overensstemmelse med gældende nationale bestemmelser, når den har opnået et tilfredsstillende resultat ved afprøvninger og kontroller, der er udført af et autoriseret organ i oprindelsesmedlemsstaten efter metoder, som er gældende i bestemmelsesmedlemsstaten eller af denne anerkendes som ækvivalente.

2. Oprindelsesmedlemsstaten meddeler bestemmelsesmedlemsstaten, efter hvis bestemmelser afprøvning og kontrol skal udføres, hvilket organ den agter at autorisere hertil. Bestemmelsesmedlemsstaten og oprindelsesmedlemsstaten stiller alle fornødne oplysninger til rådighed for hinanden. Efter at de har udvekslet oplysninger, godkender oprindelsesmedlemsstaten det udpegede organ. Har en medlemsstat betænkeligheder, skal den begrunde disse og underrette Kommissionen.

3. Medlemsstaterne sørger for, at de udpegede organer yder hinanden al nødvendig bistand.

4. Konstaterer en medlemsstat, at et autoriseret organ ikke gennemfører afprøvninger og kontroller korrekt efter dens nationale bestemmelser, meddeler den dette til den medlemsstat, hvor organet er autoriseret. Medlemsstaten underretter inden for en passende frist den meddelende medlemsstat om de foranstaltninger, der er blevet truffet. Hvis den meddelende medlemsstat ikke anser de truffede foranstaltninger for tilstrækkelige, kan den forbyde markedsføringen og ibrugtagningen af den pågældende vare eller stille særlige betingelser herfor. Den underretter den anden medlemsstat og Kommissionen herom.«
- 6 Samme direktivs artikel 17 bestemmer:

»Bestemmelsesmedlemsstaterne tillægger rapporter og typeattester, der udstedes i oprindelsesmedlemsstaten efter proceduren i artikel 16, samme værdi som tilsvarende nationale dokumenter.«

- 7 Kapitel VII i direktiv 89/106, der har overskriften »Autoriserede organer«, indeholder artikel 18, hvis stk. 2 bestemmer følgende:

»Certificeringsorganerne, tilsynsorganerne og prøvelaboratorierne skal opfylde de i bilag IV fastsatte kriterier.«

- 8 Bilag IV til direktiv 89/106 fastsætter de mindstekrav, som prøvelaboratorier samt kontrol- og certificeringsorganer skal opfylde for at kunne autoriseres i henhold til direktivet.

#### *Nationale bestemmelser*

- 9 Lov om konstruktionsbeton (EHE-08), der blev godkendt ved kongeligt dekret nr. 1247/2008 (herefter »betonloven«), fastsætter de tekniske specifikationer, som betonvarer skal opfylde for at kunne anvendes i byggesektoren i Spanien.

- 10 Denne lov fastsætter endvidere de kontrolbestemmelser, som de tekniske specifikationer skal opfylde.

- 11 Hvad angår armeret stål fastsætter betonlovens artikel 87 to muligheder for at dokumentere varernes overensstemmelse med de tekniske specifikationer.

- 12 For det første kan det påvises, at armeret stål lever op til kvalitets- og sikkerhedsstandarderne, hvis det har et kvalitetsmærke, der er officielt anerkendt i henhold til lovens bilag 19.

- 13 Såfremt der ikke findes et anerkendt kvalitetsmærke, kan overensstemmelsen med nævnte specifikationer for det andet fastslås ved udførelse af afprøvning og undersøgelse ved modtagelsen af hver sending armeret stål.

- 14 Hvad angår armeret stål hidrørende fra en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien bestemmer betonlovens artikel 4, stk. 1, følgende:

»Inden for denne lovs anvendelsesområde kan anvendes byggevarer, som er lovligt fremstillet eller markedsført i EU-medlemsstaterne [...], forudsat at de opfylder disse staters standarder, og at de med hensyn til deres anvendelsesformål sikrer et sikkerhedsniveau, som er ækvivalent med det niveau, der kræves efter denne lov.

Dette ækvivalensniveau godkendes i henhold til bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, eller i givet fald artikel 16, i direktiv 89/106/EØF [...]

[...]

Frivillige kvalitetsmærker, som letter overholdelsen af kravene i denne lov, kan godkendes af de kompetente offentlige myndigheder på byggeområdet i enhver stat, der er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og kan omhandle byggeprojektet, varer, byggeprocessen eller hensyntagen til miljøkriterier.«

- 15 Lovens artikel 81, der har overskriften »Garantiniveauer og kvalitetsmærker«, bestemmer:

»Varernes og gennemførelsesprocessernes overensstemmelse med de grundlæggende krav, som er fastsat i denne lov, kræver, at de opfylder en række specifikationer med et tilstrækkeligt garantiniveau.

Det er altid muligt [for oprindelsesstaten] at iværksætte et højere garantiniveau end det krævede mindsteniveau for varerne og processerne ved inddragelse af systemer (som f.eks. kvalitetsmærker), som ved hjælp af de tilsvarende kontroller, inspektioner og afprøvninger certificerer, at kvalitetssystemerne og produktionskontrollerne opfylder de krav, der stilles for tildeling af disse mærker.

Sådanne udvidede garantiniveauer, der er højere end de lovfastsatte mindsteniveauer, kan dokumenteres som følger:

- a) ved anvendelse af et kvalitetsmærke, der er officielt anerkendt i henhold til proceduren fastsat i denne lovs bilag 19, eller
- b) i forbindelse med varer, der er fremstillet på egen byggeplads eller processer udført på samme, ved hjælp af et ækvivalent system, der er godkendt og overvåget på Dirección Facultativas [byggetilsynet] ansvar, og som sikrer, at de opfylder garantier, som er ækvivalente med dem, der kræves i bilag 19 for officielt anerkendte kvalitetsmærker.

Denne lov omhandler visse særlige hensyn, der skal tages i forbindelse med modtagelsen af de varer og processer, som har et højere garantiniveau, der er godkendt ved en af de to fremgangsmåder, der er nævnt i det foregående stykke.

Modtagelseskontrollen kan tage hensyn til garantierne i tilknytning til besiddelsen af et kvalitetsmærke, forudsat at dette opfylder visse betingelser. Både i forbindelse med gennemførelsesprocesser og varer, som i henhold til direktiv 89/106/EØF er fritaget for kravet om EF-mærke, gør loven det muligt at tage særlige hensyn i forbindelse med deres modtagelse, hvis de ledsages af et frivilligt kvalitetsmærke, der er officielt anerkendt af et ledende center med beføjelser inden for offentlige bygge- og anlægsarbejder, og som hører under den offentlige administration i en EU-medlemsstat eller en stat, der har undertegnet aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Bestemmelsen i det foregående stykke finder ligeledes anvendelse på byggevarer, der er fremstillet eller markedsført lovligt i en stat, som har indgået en aftale om toldsamarbejde med Den Europæiske Union, hvis aftalen tilkender varerne den samme behandling, som gælder for de varer, der er fremstillet og markedsført i en EU-medlemsstat. I disse tilfælde fastlægges ækvivalensniveauet ved anvendelse af de procedurer, der er fastsat i direktiv 89/106/EØF.

Med henblik på overensstemmelsen med de grundlæggende krav i denne lov skal kvalitetsmærkerne opfylde betingelserne for offentlig anerkendelse i bilag 19.

[...]«

- 16 Bilag 19 til betonloven, der har overskriften »Garantiniveauer og betingelser for officiel anerkendelse af kvalitetsmærker«, fastsætter bl.a. regler for certificeringsorganernes organisation og funktionsmåde samt de kompetente offentlige myndigheders beføjelser i forbindelse med disse organer.

- 17 Bilagets artikel 1 bestemmer:

»Denne lov omfatter muligheden for, at Dirección Facultativa tager særlige hensyn i forbindelse med visse varer og processer, hvis disse på frivillig basis og i overensstemmelse med artikel 81 har et udvidet garantiniveau i forhold til de mindstegarantier, der er fastsat ved lov.

Generelt dokumenteres et sådant udvidet garantiniveau ved påsætning af et kvalitetsmærke, der er officielt anerkendt af en kompetent administration inden for byggeområdet, og som hører under en EU-medlemsstat, en stat, der har undertegnet aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller en stat, der har undertegnet en aftale med Den Europæiske Union om oprettelsen af en toldunion, i hvilket tilfælde ækvivalensniveauet fastlægges ved anvendelsen af de i direktiv 89/106/EØF fastsatte procedurer.«

18 Artikel 2 i bilag 19 til betonloven bestemmer:

»[...] I forbindelse med varer eller processer, for hvilke EF-mærkningen ikke gælder, er det lovfastsatte garantiniveau det niveau, der er fastsat i denne lov.

Fabrikanten af en vare, den ansvarlige for en proces eller producenten kan desuden på frivillig basis vælge at få et kvalitetsmærke, som sikrer et højere garantiniveau end det mindsteniveau, der fastsættes ved denne lov. I forbindelse med varer med EF-mærkning skal et kvalitetsmærke give en yderligere værdi i forhold til de kendetegn, der ikke er omfattet af EF-mærket.

Da der er tale om frivillige kvalitetsmærker, kan tildelingen heraf foregå i henhold til forskellige kriterier og særlige procedurer. Dette bilag fastsætter de betingelser, som gør det muligt at udskille de mærker, der medfører et udvidet garantiniveau i forhold til det lovfastsatte mindsteniveau, og som derfor kan anerkendes officielt af de kompetente myndigheder.«

19 Bilagets artikel 3 har følgende ordlyd:

»De kompetente myndigheder, som foretager den officielle anerkendelse af kvalitetsmærket, skal efterprøve, om alle betingelserne for officiel anerkendelse i dette bilag er opfyldt, og sørge for, at dette vedbliver at være tilfældet. For at nå dette mål kan myndighederne med den fornødne fortrolighed gribe ind i al virksomhed, som de finder relevant med henblik på mærkets anerkendelse.

[...]«

20 Artikel 4 i bilag 19 til betonloven bestemmer:

»Med henblik på officiel anerkendelse skal kvalitetsmærket

- være af frivillig karakter og udstedt af et certificeringsorgan, der opfylder betingelserne i dette bilag
- være i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov, og i de forskrifter, der regulerer mærkets tildeling, udtrykkeligt angive, at denne overensstemmelse foreligger, og
- udstedes på grundlag af forskrifter, der fastsætter de særlige garantier, som mærket giver, tildelingsproceduren, funktionsordningen, de tekniske krav, som mærket er undergivet, samt reglerne for beslutningstagning vedrørende kvalitetsmærket.

Ovennævnte forskrifter

- skal være offentligt tilgængelige, være udtrykt klart og præcist og indeholde entydige oplysninger til såvel den certificerende myndigheds kunder som øvrige berørte parter
- skal ligeledes omhandle særlige procedurer for såvel anlæg, der er en del af byggepladsen, som for anlæg, der ikke er, samt for processer, der gennemføres på byggepladsen
- skal sikre uafhængighed og upartiskhed hos det organ, der udsteder mærket, hvorfor de bl.a. skal forbyde, at personer, der udfører rådgivende virksomhed eller konsulentarbejde i forbindelse med den omhandlede sag, deltager i beslutningerne herom
- skal for varer, der er certificeret på grundlag af resultaterne af ikke-overensstemmende produktionskontrol, fastsætte den behandling, som er nødvendig for at sikre, at der straks indledes de påkrævede korrektionsforanstaltninger, som i givet fald er blevet meddelt kunderne; skal endvidere fastsætte fristen for, hvornår disse korrektionsforanstaltninger senest skal foretages efter opdagelsen af den manglende overensstemmelse



- skal fastsætte de mindstekrav, som de laboratorier, der arbejder med certificeringen, skal opfylde
- [skal] undergive tildeling af mærket den betingelse, at der i en periode på mindst seks måneder skal være oplysninger til rådighed om produktionskontrollen i forbindelse med varer eller processer, som er gennemført i anlæg, der ikke befinder sig på byggepladsen. I forbindelse med anlæg på byggepladsen skal forskrifterne fastsætte kriterier, der gør det muligt at sikre informationsniveauet vedrørende produktionen og at sikre det samme garantiniveau for brugeren
- skal for varer og processer, der ikke er omhandlet i dette bilag, men i loven, stille yderligere garantier vedrørende andre kendetegn end de ved lov fastsatte, men som kan bidrage til opfyldelsen af betingelserne i denne lov.«

### **De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 21 Medlemmerne af Ascafor er virksomheder, hvis hovedvirksomhed består i fremstilling og markedsføring af armeret stål til beton i Spanien. Medlemmerne af Asidac er spanske importører af stål til konstruktionsformål.
- 22 Disse sammenslutninger er af den opfattelse, at betonloven, og navnlig dens artikel 81 og dens bilag 19, begrænser deres mulighed for at importere armeret stål hidrørende fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien.
- 23 Den forelæggende ret har præciseret, at armeret stål skal opfylde et vist antal tekniske specifikationer for at kunne anvendes til konstruktion i Spanien.
- 24 Med henblik på at påvise, at disse krav er opfyldt, opstiller betonloven således to muligheder, nemlig enten at det armerede ståls overensstemmelse med de tekniske specifikationer fastslås efter afprøvning og kontrol, som foretages ved modtagelsen af enhver sending af varen, eller at det armerede stål har et kvalitetsmærke, der er officielt anerkendt, hvilket vil sige, at det er konstateret, at producenten allerede har undergivet produktionen de begrænsninger, som er fastsat i denne lov.
- 25 Den forelæggende ret har anført, at afprøvningen og kontrollen af overensstemmelsen i det første tilfælde er mere omkostningskrævende, og at udgiften betales af den endelige bruger af stålet og ikke af dets producent, hvilket er tilfældet inden for rammerne af overensstemmelsesproceduren ved erhvervelse af et officielt anerkendt kvalitetsmærke.
- 26 Den forelæggende ret har heraf udledt, at brugerne af armeret stål tilskyndes til at anvende certificerede varer, dvs. varer, der har et officielt anerkendt kvalitetsmærke, med henblik på at undgå de gener og omkostninger, der er forbundet med at udføre en overensstemmelseskontrol ved modtagelsen af hver sending armeret stål, således at producenter fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien ligeledes tilskyndes til at markedsføre deres varer på det spanske marked ved hjælp af et sådant kvalitetsmærke, der er officielt anerkendt af de spanske myndigheder.
- 27 Henset til proceduren for anerkendelse af kvalitetsmærker fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien som fastsat i betonlovens artikel 81, sammenholdt med bilag 19 til denne lov, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt de betingelser, som certificeringsorganerne i disse medlemsstater skal opfylde med henblik på, at de af dem udstedte kvalitetscertifikater officielt kan anerkendes i Spanien, er forenelige med artikel 34 TEUF og 36 TEUF.

28 Tribunal Supremo har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan det lægges til grund, at den udtømmende regulering i bilag 19 til kongeligt dekret nr. 1247/08 af 18. juli 2008, sammenholdt med artikel 81, med hensyn til opnåelse af officiel anerkendelse af kvalitetsmærker er overdreven, ude af proportion med det ønskede formål og indebærer en ubegrundet restriktion, som vanskeliggør anerkendelse af certificeringernes ækvivalens og udgør en hindring eller restriktion for markedsføringen af importerede varer i strid med artikel [34 TEUF] og [36 TEUF]?«

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

#### *Formaliteten*

- 29 Calidad Siderúrgica SL, Aidico Instituto Tecnológico de la Construcción og Acerteq har nedlagt påstand om, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 30 For det første har den forelæggende ret i realiteten anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om sagens realitet ved fortolkning af national ret. Sidstnævnte bør følgelig erklære sig inkompetent.
- 31 For det andet er spørgsmålet formuleret i hypotetiske og fiktive vendinger, for så vidt som den forelæggende ret ikke har angivet de krav i den omtvistede nationale lovgivning, som ikke står i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges hermed.
- 32 Indledningsvis bemærkes, at proceduren i henhold til artikel 267 TEUF er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner. Det tilkommer udelukkende den nationale ret, for hvilken en sag er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, i lyset af den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når det forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. dom af 5.10.2006, forenede sager C-290/05 og C-333/05, Nádasi og Németh, Sml. I, s. 10115, præmis 28, og dom af 16.12.2008, sag C-213/07, Michaniki, Sml. I, s. 9999, præmis 32).
- 33 Domstolen har imidlertid ikke inden for rammerne af den præjudicielle procedure kompetence til at afgøre, om nationale retsregler er forenelige med EU-retten, eller til at fortolke nationale ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser (jf. bl.a. dom af 9.9.2003, sag C-151/02, Jaeger, Sml. I, s. 8389, præmis 43, af 31.1.2008, sag C-380/05, Centro Europa 7, Sml. I, s. 349, præmis 49, kendelse af 17.9.2009, forenede sager C-404/08 og C-409/08, Investitionsbank Sachsen-Anhalt, præmis 25, og af 13.1.2010, forenede sager C-292/09 og C-293/09, Calestani og Lunardi, præmis 15).
- 34 Domstolen har dog også gentagne gange fastslået, at den er beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret med henblik på afgørelsen af den indbragte sag at vurdere de nævnte forskrifters forenelighed med de EU-retlige bestemmelser (jf. bl.a. dom af 15.12.1993, sag C-292/92, Hünermund m.fl., Sml. I, s. 6787, præmis 8, Centro Europa 7, præmis 50, og kendelsen i sagen Calestani og Lunardi, præmis 16).
- 35 I det foreliggende tilfælde vedrører det præjudicielle spørgsmål for det første udtrykkeligt fortolkningen af artikel 34 TEUF og 36 TEUF, idet den forelæggende ret er i tvivl om den omtvistede nationale lovgivnings forenelighed med disse artikler.



- 36 Selv om det for det andet er korrekt, at den forelæggende ret ikke har angivet, hvilke af de krav, som med hensyn til certificeringsorganer er fastsat i den omtvistede nationale lovgivning, der kunne gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, skal det understreges, at den forelæggende rets tvivl omhandler den omstændighed, at de fastsatte krav er udtømmende, og ikke et nærmere bestemt krav.
- 37 Det er følgelig nøjagtig inden for disse rammer, at der bør gives den forelæggende ret en relevant besvarelse.

### *Om realiteten*

#### Indledende bemærkninger

- 38 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 89/106 har som hovedformål at fjerne hindringerne for samhandelen ved at skabe vilkår, der gør det muligt for byggevarer frit at kunne markedsføres inden for Unionen. Til dette formål opstiller direktivet de væsentlige krav for byggevarer, som gennemføres ved de harmoniserede standarder, ved de nationale gennemførelsesbestemmelser, ved europæiske tekniske godkendelser og ved de nationale tekniske specifikationer, der er anerkendt på EU-plan (jf. i denne retning dom af 13.3.2008, sag C-227/06, Kommissionen mod Belgien, præmis 31).
- 39 Det er ubestridt, at armeret stål til beton er »byggevarer« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 89/106, og at det hverken er underlagt en harmoniseret standard, en europæisk teknisk godkendelse eller en national teknisk specifikation, der er anerkendt på EU-plan i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2.
- 40 Hvad angår byggevarer, der ikke er omfattet af artikel 4, stk. 2, i direktiv 89/106, bestemmer direktivets artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne kan tillade, at de markedsføres på deres område, hvis varerne opfylder nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med traktaten, indtil europæiske tekniske specifikationer fastsætter andet (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 33).
- 41 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen findes der i henhold til spansk lovgivning to muligheder for at dokumentere, at armeret stål til beton er i overensstemmelse med de spanske industrielle sikkerheds- og kvalitetsstandarder, nemlig ved udførelse af afprøvning og kontrol ved modtagelsen af enhver sending stål til byggepladsen, eller ved forevisning af et kvalitetsmærke, hvorved det forudsættes, at stålfabrikanten har opfyldt højere tekniske specifikationer.
- 42 Sagsøgerne i hovedsagen har bekræftet den forelæggende rets vurdering og har herved understreget, at den første mulighed indebærer øgede omkostninger til kontrol, idet den spanske regering i det mindste har anført, at der er flere kontroller inden for disse rammer, og at omkostningerne hertil betales af de endelige brugere.
- 43 Under disse omstændigheder har den anden mulighed for at dokumentere armeret ståls overensstemmelse en ganske særlig betydning i Spanien, idet de endelige brugere tilskyndes økonomisk til at anvende armeret stål, der er certificeret i medfør af et kvalitetsmærke.
- 44 I denne forbindelse bemærkes, at betonlovens artikel 81 fastsætter en procedure for anerkendelse af kvalitetsmærker, der er tildelt af organer fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien til armeret stål, der er fremstillet i disse andre stater. Denne artikel bestemmer bl.a., at kvalitetsmærker udstedt af en medlemsstat med henblik på offentlig anerkendelse skal opfylde de betingelser, der er fastsat i lovens bilag 19.
- 45 Dette bilag indeholder dels de materielle betingelser, som armeret stål skal opfylde, dels de proceduremæssige og formelle krav vedrørende udstedelse af kvalitetsmærker.

- 46 Artikel 4 i bilag 19 til betonloven fastsætter bl.a. de krav, som certificeringsorganer fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien skal opfylde med henblik på at få de kvalitetsmærker, som de udsteder, officielt anerkendt i Spanien.
- 47 I denne sammenhæng bemærkes, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/106, som finder anvendelse på byggevarer, hvis tekniske specifikationer ikke er blevet harmoniserede, bestemmer, at bestemmelsesmedlemsstaten anser disse varer for at være i overensstemmelse med gældende nationale bestemmelser, når de har opnået et tilfredsstillende resultat ved afprøvninger og kontroller, der er udført af et autoriseret organ i oprindelsesmedlemsstaten efter metoder, som er gældende i bestemmelsesmedlemsstaten eller af denne anerkendes som ækvivalente.
- 48 Direktivets bilag IV fastsætter i denne forbindelse de mindstekrav, som prøvelaboratorier samt kontrol- og certificeringsorganer skal opfylde for at kunne autoriseres i henhold til direktivet.
- 49 Det bemærkes, at de krav, der er fastsat for certificeringsorganer i artikel 4 i bilag 19 til betonloven, går ud over disse mindstekrav.
- 50 Det er imidlertid ubestridt, at en medlemsstat kun kan underlægge markedsføring på dens område af en byggevare, der ikke er omfattet af tekniske specifikationer, der er harmoniserede eller anerkendt på EU-plan, nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af traktaten, navnlig princippet om frie varebevægelser, der er fastsat i artikel 34 TEUF og 36 TEUF (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 34).
- 51 Det skal følgelig undersøges, om den udtømmende anvendelse af disse krav på certificeringsorganer fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien udgør en hindring for de frie varebevægelser, således som sagsøgerne i hovedsagen hævder.

Om der foreligger en hindring for de frie varebevægelser

- 52 Ifølge fast retspraksis skal enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Unionen, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 34 TEUF (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, og af 2.12.2010, sag C-108/09, Ker-Optika, Sml. I, s. 12213, præmis 47).
- 53 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at artikel 34 TEUF afspejler forpligtelsen til at overholde princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om gensidig anerkendelse af varer, der er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, samt princippet om at sikre unionsvarer fri adgang til de nationale markeder (jf. dom af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 519, præmis 34, og Ker-Optika-dommen, præmis 48).
- 54 I det foreliggende tilfælde skal certificeringsorganer fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien, som udsteder kvalitetscertifikater til armeret stål, i henhold til artikel 4 i bilag 19 til betonloven opfylde samtlige deri fastsatte betingelser med henblik på at kunne få disse certifikater officielt anerkendt i Spanien.
- 55 Den omstændighed, at samtlige disse krav er pålagt, kan medføre afslag på en anmodning om anerkendelse af kvalitetscertifikater udstedt i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, såfremt det organ, der udsteder certifikatet, ikke opfylder kravene, ikke mindst fordi artikel 4 i bilag 19 til betonloven fastsætter yderligere betingelser i forhold til de nødvendige mindstestandarder i bilag IV til direktiv 89/106, som de organer, der er autoriserede i henhold til direktivet, skal opfylde.

- 56 De omtvistede krav kan dermed begrænse adgangen til det spanske marked for armeret stål, der er fremstillet og certificeret i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, for så vidt som certificeringsorganet i oprindelsesmedlemsstaten ikke nødvendigvis opfylder dem.
- 57 Eftersom de erhvervsdrivende, der er etableret i Kongeriget Spanien, afskrækkes fra at importere armeret stål fremstillet i en anden medlemsstat, og selv om kravene i artikel 4 i bilag 19 til betonloven finder anvendelse såvel på certificeringsorganer fra andre medlemsstater end Kongeriget Spanien som på spanske certificeringsorganer, skal den omtvistede nationale lovgivning anses for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriktion i henhold til artikel 34 TEUF.

Om hindringen af de frie varebevægelser er begrundet

- 58 Det er ubestridt, at en hindring af de frie varebevægelser kan være begrundet af et af de hensyn til almen interesse, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller af tvingende hensyn. Den nationale foranstaltning skal i begge tilfælde være egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet (jf. Ker-Optika-dommen, præmis 57).
- 59 Den spanske regering har i det foreliggende tilfælde anført, at den omtvistede nationale lovgivning er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed, idet den har til formål at sikre brugere af anlægsarbejder og bygninger.
- 60 Det er herved ubestridt, at det tilkommer medlemsstaterne, når der ikke foreligger harmoniseringsbestemmelser, at fastlægge, i hvilket omfang de ønsker at sikre beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, samt at fastlægge nødvendigheden af at kontrollere brugen af de omhandlede varer (jf. i denne retning dom af 27.6.1996, sag C-293/94, Brandsma, Sml. I, s. 3159, præmis 11, og af 10.11.2005, sag C-432/03, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 9665, præmis 44).
- 61 I denne sammenhæng bemærkes de afvigelser, som under retsmødet kom til syne mellem på den ene side den forståelse af kvalitetsmærkesystemet, som visse berørte parter forsvarede i deres mundtlige indlæg, og på den anden side selve ordlyden af de omhandlede nationale bestemmelser samt visse af disse parter skriftlige indlæg.
- 62 Artikel 2 i bilag 19 til betonloven bestemmer således, at »[f]abrikanten af en vare, den ansvarlige for en proces eller producenten kan desuden på frivillig basis vælge at få et kvalitetsmærke, som sikrer et højere garantiniveau end det mindsteniveau, der fastsættes ved denne lov. [...] Dette bilag fastsætter de betingelser, som gør det muligt at udskille de mærker, der medfører et udvidet garantiniveau i forhold til det lovfastsatte mindsteniveau, og som derfor kan anerkendes officielt af de kompetente myndigheder«. Den spanske regering og Acerteq har i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at officielt anerkendte kvalitetsmærker gør det muligt at påvise, at den certificerede vare har et højere eller meget højere garantiniveau end det niveau, der almindeligvis kræves ifølge betonloven.
- 63 Såfremt den forelæggende ret skulle lægge denne opfattelse af Spaniens kvalitetsmærkesystem til grund, følger det heraf, at kvalitetsmærker, der er officielt anerkendt i Spanien, har til formål at dokumentere, at den certificerede vare opfylder krav, der går ud over de mindstekrav, der er fastsat i betonloven med henblik på at sikre industrisikkerheden.
- 64 Under sådanne omstændigheder går de krav, som i henhold til betonlovens bilag 19 pålægges såvel organer, der udsteder kvalitetsmærker, som de procedurer, der skal følges med henblik på sådanne mærkers officielle anerkendelse i Spanien, ud over, hvad der er nødvendigt for at dokumentere armeret ståls overensstemmelse med de mindstestandarder, der sikrer beskyttelsen af menneskers liv og sundhed. Et sådant formål kan følgelig ikke begrunde den hindring af de frie varebevægelser, som følger af den omtvistede nationale lovgivning.

- 65 Visse berørte parter har derimod under retsmødet gjort gældende, at det spanske kvalitetsmærkesystem bevirker, at der med hensyn til den certificerede vare opstår en formodning om overensstemmelse med mindstestandarderne i betonloven.
- 66 Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, hvilken af disse to fortolkninger af national ret der er relevant. I tilfælde af, at den forelæggende ret vælger den fortolkning, som blev forsvaret af parterne under retsmødet for Domstolen, skal der således sondres mellem på den ene side kvalitetscertifikater udstedt i andre medlemsstater end Kongeriget Spanien af organer, der er autoriserede i henhold til direktiv 89/106, og på den anden side kvalitetscertifikater udstedt af særskilte enheder.
- 67 Henset til formålet om at sikre menneskers liv og sundhed ville det således i sidstnævnte tilfælde være helt legitimt for en medlemsstat at sikre sig, at det organ, som har udstedt et kvalitetsmærke, opfylder krav – såsom kravene i betonlovens bilag 19 – med hensyn til kontrol af dets virksomhed.
- 68 Hvad angår kvalitetscertifikater udstedt i andre medlemsstater end Kongeriget Spanien af organer, der er autoriserede i henhold til direktiv 89/106, har Domstolen allerede udtalt, at ordningerne til anerkendelse af disse certifikaters ækvivalens kræver en aktiv adfærd hos det nationale organ, som skal træffe afgørelse om en ansøgning om anerkendelse. En sådan adfærd kræves desuden i givet fald også hos det organ, som udsteder et sådant certifikat, og det påhviler medlemsstaterne at sikre, at de kompetente autoriserede organer samarbejder med hinanden med henblik på at lette de procedurer, som skal følges, for at få adgang til importmedlemsstatens marked (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 47).
- 69 Artikel 16, stk. 2 og 3, i direktiv 89/106 understreger desuden vigtigheden af et sådant samarbejde.
- 70 Henset til dette samarbejde og princippet om gensidig anerkendelse som nævnt i denne doms præmis 53, må det på denne baggrund fastslås, at visse af kravene i artikel 4 i bilag 19 til betonloven kunne gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at sikre overholdelsen af de mindstestandarder, som er fastsat i betonloven for at sikre beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til i hovedsagen.
- 71 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at de krav, som er fastsat i betonlovens artikel 81, sammenholdt med denne lovs bilag 19, med henblik på officiel anerkendelse af certifikater, der dokumenterer kvalitetsniveauet af armeret stål til beton, og som er udstedt i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, udgør en hindring for de frie varebevægelser. En sådan hindring kan begrundes i formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed, for så vidt som de fastsatte krav ikke er højere end de mindstestandarder, som kræves for anvendelsen af armeret stål til beton i Spanien. Er dette tilfældet, og er den enhed, som udsteder det certifikat, der skal gøres til genstand for officiel anerkendelse i Spanien, et autoriseret organ i henhold til direktiv 89/106, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, hvilke af disse krav der går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at virkeliggøre formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed.

### **Sagens omkostninger**

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

**Artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at de krav, som er fastsat i artikel 81 i lov om konstruktionsbeton (EHE-08), der blev godkendt ved kongeligt dekret nr. 1247/08 af 18. juli 2008, sammenholdt med denne lovs bilag 19, med henblik på officiel anerkendelse af certifikater, der dokumenterer kvalitetsniveauet af armeret stål til beton, og som er udstedt i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, udgør en hindring for de frie varebevægelser. En sådan hindring kan begrundes i formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed, for så vidt som de fastsatte krav ikke er højere end de mindstestandarder, som kræves for anvendelsen af armeret stål til beton i Spanien. Er dette tilfældet, og er den enhed, som udsteder det certifikat, der skal gøres til genstand for officiel anerkendelse i Spanien, et autoriseret organ i henhold til Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer, som ændret ved Rådets direktiv 93/68/EØF af 22. juli 1993, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, hvilke af disse krav der går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at virkeliggøre formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed.**

Underskrifter