Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 1 marca 2012 r.*

Swobodny przepływ towarów — Ograniczenia ilościowe i środki o skutku równoważnym — Dyrektywa 89/106/EWG — Wyroby budowlane — Normy niezharmonizowane — Znaki jakości — Wymogi odnoszące się do jednostek certyfikujących

W sprawie C-484/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 14 września 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 października 2010 r., w postępowaniu:

Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor),

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

przeciwko

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),

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M. Safjan, prezes izby, E. Levits (sprawozdawca) i J.J. Kasel, sędziowie,

* Język postępowania: hiszpański.

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 października 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) oraz Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac) przez A. Vázqueza Guilléna, procurador, wspieranego przez J.M. Salę Arquera, abogado,

— w imieniu Calidad Siderúrgica SL przez M. del Valle Gili Ruiz, procuradora, wspieraną przez C.L. Rubia Solera, abogado,

— w imieniu Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) przez L. Cazorlę Gonzáleza -Serrana, abogado,

— w imieniu Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción przez C. Tejadę Marcelino, procuradora, wspieraną przez A. Alberta Morę, abogado,

— w imieniu Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop) przez C. Hidalga Senéna oraz E. Hidalga Martíneza, procuradores,

— w imieniu Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq) przez R. Martínez Solís, abogada,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Centeno Huertę oraz B. Plazę Cruz, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C.M. Wissels, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Banciellę i G. Zavvosa oraz przez A. Alcover San Pedro, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 34 TFUE i 36 TFUE.

2 Wniosek ten złożono w ramach sporu między Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) i Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac) a 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) i Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności Real Decreto 1247/2008, de 18

de julio, por el que se aprueba la instrucción de hormigón estructural (EHE-08) [dekretu królewskiego 1247/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. zatwierdzającego instrukcję dotyczącą betonu strukturalnego (EHE-08)] (BOE nr 203 z dnia 22 sierpnia 2008 r., s. 35176).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych (Dz.U. 1989, L 40, s. 12), zmieniona dyrektywą Rady 93/68/EWG z dnia 22 lipca 1993 r. (Dz.U. L 220, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą 89/106"), ma być stosowana – jak stanowi art. 1 ust. 1 tego aktu – do „wyrobów budowlanych".

4 Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy stanowi:

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

5 Zgodnie z art. 16 dyrektywy:

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

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

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

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

6 Artykuł 17 tej dyrektywy stanowi:

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

7 Rozdział VII dyrektywy 89/106 zatytułowany „Organy zatwierdzone” zawiera art. 18, którego ust. 2 stanowi:

„Organy certyfikujące, jednostki kontrolujące i laboratoria badawcze spełniają kryteria ustanowione w załączniku IV”.

8 W załączniku IV do dyrektywy 89/106 określono warunki minimalne, jakie muszą spełniać jednostki certyfikujące, jednostki kontrolujące i laboratoria badawcze, aby mogły one zostać zatwierdzone zgodnie z przepisami dyrektywy.

Prawo krajowe

9 Instrukcja dotycząca betonu strukturalnego (EHE-08), zatwierdzona dekretem królewskim 1247/2008 (zwana dalej „instrukcją dotyczącą betonu”), zawiera specyfikację techniczną, której powinny odpowiadać wyroby z betonu, aby mogły być wykorzystywane w Hiszpanii w sektorze budowlanym.

10 W instrukcji tej ustanowiono także obowiązkowe procedury kontroli przestrzegania specyfikacji technicznej.

11 W odniesieniu do stali zbrojeniowej art. 87 instrukcji dotyczącej betonu przewiduje dwa sposoby umożliwiające potwierdzenie zgodności wyrobów ze specyfikacją techniczną.

12 Po pierwsze, przyjmuje się, że stal zbrojeniowa spełnia wymogi jakości i bezpieczeństwa, jeżeli posiada ona znak jakości, oficjalnie uznawany na podstawie załącznika nr 19 do instrukcji.

13 Po drugie, w braku uznawanego znaku jakości zgodność z rzeczoną specyfikacją stwierdza się poprzez przeprowadzenie badań i kontroli na etapie odbioru każdej partii stali zbrojeniowej.

14 Co się tyczy stali zbrojeniowej pochodzącej z państwa członkowskiego innego niż Królestwo Hiszpanii, art. 4 ust. 1 instrukcji dotyczącej betonu stanowi:

„W zakresie stosowania instrukcji wyroby budowlane, które zostały legalnie wyprodukowane i wprowadzone do obrotu w państwach członkowskich Unii Europejskiej […], mogą być użytkowane, jeżeli wyroby te, zgodne z normami jakiegokolwiek państwa członkowskiego Unii Europejskiej, zarówno jeżeli chodzi o bezpieczeństwo jak i użytkowanie zgodnie z ich przeznaczeniem, zapewniają poziom równoważny z wymaganym przez instrukcję.

Wskazany poziom równoważności potwierdza się zgodnie z przepisami art. 4 ust. 2 lub, w stosownym wypadku, zgodnie z art. 16 dyrektywy 89/106/EWG […]

[…]

Dobrowolne znaki jakości, które ułatwiają przestrzeganie wymogów niniejszej instrukcji, mogą być uznawane przez organy administracji publicznej właściwe w dziedzinie budownictwa w każdym z państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i mogą odnosić się do projektu struktury, wyrobów, procesów konstrukcyjnych bądź uwzględnienia kryteriów w zakresie ochrony środowiska”.

15 Artykuł 81 instrukcji zatytułowany „Poziomy gwarancji i znaki jakości” stanowi:

„Zgodność wyrobów i procesów produkcji z określonymi w instrukcji wymaganiami podstawowymi wymaga, by wyroby i procesy odpowiadały całości specyfikacji z wystarczającym poziomem gwarancji.

[Państwa będące producentami] zawsze mogą ustanowić dla swych wyrobów i procesów wyższy od wymaganego minimum poziom gwarancji poprzez przyjęcie systemów (jak na przykład znaki jakości), które dzięki odpowiednim audytom, inspekcjom i badaniom gwarantują, że ich systemy jakości i kontroli produkcji spełniają wymagania potrzebne do uzyskania tych znaków.

Takie dodatkowe i wyższe od minimalnych poziomy gwarancji mogą być wykazane:

a) przez zastosowanie oficjalnie uznanego znaku jakości, zgodnie z procedurą przewidzianą w załączniku nr 19 do niniejszej instrukcji lub

b) w przypadku wyrobów wyprodukowanych we własnym obiekcie lub procesów w nim realizowanych – przez zatwierdzony i nadzorowany przez Dirección Facultativa system równoważny, który gwarantuje, że spełnione są gwarancje równoważne z tymi wymaganymi przez załącznik nr 19 w przypadku oficjalnie uznanych znaków jakości.

Niniejsza instrukcja przewiduje zastosowanie pewnych szczególnych kryteriów przy odbiorze wyrobów i procesów, które przedstawiają wyższy poziom gwarancji potwierdzony przy zastosowaniu którejkolwiek z dwóch wymienionych w poprzednim akapicie procedur.

Przy kontroli odbioru można brać pod uwagę gwarancje towarzyszące znakowi jakości, gdy spełnia on określone warunki. Tak więc, zarówno w przypadku procedur produkcyjnych, jak i w przypadku wyrobów, które zgodnie z dyrektywą 89/106/EWG nie wymagają oznakowania znakiem CE, instrukcja zezwala na zastosowanie szczególnych względów przy odbiorze, jeżeli posiadają dobrowolny znak jakości, który został oficjalnie uznany przez właściwy urząd posiadający kompetencje w dziedzinie budownictwa lub prac publicznych, przynależny do administracji publicznej któregokolwiek państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego stroną porozumienia w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Przepisy powyższego akapitu znajdują zastosowanie także do wyrobów budowlanych legalnie wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w państwie, które zawarło porozumienie w sprawie stowarzyszenia celnego z Unią Europejską, jeżeli takie porozumienie przewiduje dla tych wyrobów takie samo traktowanie jak tych wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w państwie członkowskim Unii Europejskiej. W tych przypadkach, poziom równoważności ustala się zgodnie z procedurami zawartymi we wspomnianej dyrektywie.

W celu uznania zgodności z wymaganiami podstawowymi niniejszej instrukcji, znaki jakości powinny dla ich oficjalnego uznania spełniać warunki ustanowione w załączniku nr 19

[…]”.

16 Załącznik nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu, zatytułowany „Poziomy gwarancji i wymogi dla oficjalnego uznania znaków jakości”, zawiera w szczególności uregulowania co do organizacji i funkcjonowania jednostek certyfikujących i kompetencji właściwego organu administracji.

17 Artykuł 1 tego załącznika stanowi:

„Instrukcja przewiduje możliwość, że Direccíon Facultativa w stosunku do niektórych wyrobów i procesów zastosuje szczególne względy, jeżeli dają one, na zasadzie dobrowolności zgodnie z art. 81, dodatkowy w stosunku do minimalnie wymaganego poziom gwarancji.

Generalnie, wspomniany dodatkowy poziom gwarancji może być wykazany przez posiadanie znaku jakości, uznanego oficjalnie przez właściwy organ administracji któregokolwiek państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa będącego stroną porozumienia w sprawie Europejskiego

Obszaru Gospodarczego lub państwa, które zawarło z Unią Europejską porozumienie w sprawie ustanowienia unii celnej, w którym to przypadku poziom równoważności ustala się w drodze procedur ustanowionych w dyrektywie 89/106/EWG”.

18 Zgodnie z art. 2 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu:

„[…] W przypadku wyrobów lub procesów, dla których oznakowanie CE nie jest obowiązujące, wymaganym przepisami poziomem gwarancji jest poziom ustanowiony w przepisach niniejszej instrukcji.

Dodatkowo, producent wyrobu, podmiot odpowiedzialny za proces lub konstruktor może dobrowolnie zdecydować się na posiadanie znaku jakości, który gwarantuje wyższy od minimalnie ustanowionego w instrukcji poziom gwarancji. W przypadku wyrobów posiadających oznakowanie CE, te znaki jakości powinny nieść ze sobą wartość dodaną, odnoszącą się do cech nieobjętych wspomnianym oznakowaniem CE.

Ponieważ chodzi tu o inicjatywy dobrowolne, znaki jakości mogą posiadać różne kryteria dla ich uzyskania w odpowiadających im poszczególnych procedurach. Dlatego też załącznik ustanawia warunki, które pozwalają odróżnić znaki dające dodatkowy, w stosunku do wymaganego minimum, poziom gwarancji i z uwagi na to mogą być przedmiotem oficjalnego uznania ze strony właściwego organu administracji”.

19 Artykuł 3 omawianego załącznika brzmi następująco:

„Właściwy organ administracji, który dokonuje oficjalnego uznania znaku powinien sprawdzić, czy wszystkie przesłanki oficjalnego uznania zawarte w tym załączniku są spełnione, oraz czuwać, by zostały zachowane. Aby osiągnąć ten cel, organ administracji przy zachowaniu koniecznej poufności może podejmować wszelkie działania, które uważa za istotne dla uznania znaku.

[...]”.

20 Artykuł 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu stanowi:

„Dla oficjalnego uznania znak powinien:

— mieć charakter dobrowolny i powinien być wydany przez jednostkę certyfikującą, która spełnia wymogi przewidziane w niniejszym załączniku;

— być zgodny z niniejszą instrukcją i zawierać w swoim regulaminie wyraźne oświadczenie o tej zgodności, oraz

— być wydawany w oparciu o regulamin, który określa jego szczególne gwarancje, procedurę przyznawania, sposób funkcjonowania, wymagania techniczne i zasady podejmowania wszystkich dotyczących go decyzji.

Regulamin, o którym mowa powyżej, powinien:

— być publicznie dostępny, napisany w jasny i precyzyjny sposób, przedstawiać jednoznaczną informację zarówno dla klienta jednostki certyfikującej jak i pozostałych zainteresowanych stron;

— ustanawiać również szczególne procedury, zarówno dla przypadku obiektów spoza budowy, jak i dla obiektów, które do niej przynależą lub dla procesów na niej realizowanych;

— zapewnić niezależność i bezstronność przy przyznawaniu; w tym celu nie powinien on dopuszczać do udziału w podejmowaniu decyzji na temat poszczególnych spraw osób, które prowadzą działalność doradczą lub konsultingową związaną z daną sprawą;

— przewidywać odpowiedni sposób postępowania w odniesieniu do poddanych certyfikacji wyrobów, które po przeprowadzeniu badań kontrolnych produkcji okazały się niezgodne, w celu zapewnienia natychmiastowego wszczęcia odpowiednich działań naprawczych oraz poinformowania w odpowiednim przypadku klientów; określać także maksymalny okres, który może upłynąć od wykrycia niezgodności aż do przeprowadzenia działań naprawczych;

— ustanawiać minimalne wymagania, jakie powinny spełniać laboratoria zajmujące się certyfikacją;

— ustanawiać jako przesłankę przyznania znaku pozostawienie do dyspozycji danych z kontroli produkcji przez okres co najmniej sześciu miesięcy w przypadku wyrobów lub procesów prowadzonych w obiektach nienależących do budowy. W przypadku obiektów należących do budowy regulamin powinien ustanowić kryteria dla zapewnienia tego samego poziomu informacji o produkcji i gwarancji dla użytkownika;

— w przypadku wyrobów lub procesów nie uregulowanych w tym załączniku, lecz uregulowanych w instrukcji, wprowadzać dodatkowe gwarancje dotyczące innych cech, niż wymagane w przepisach, lecz które mogą przyczynić się do spełnienia wymogów określonych w niniejszej instrukcji".

Okoliczności faktyczne sprawy zawisłej przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

21 Członkami Ascafor są przedsiębiorstwa, których głównym przedmiotem działalności jest produkcja i wprowadzanie na rynek stali do zbrojenia betonu w Hiszpanii. Członkami Asidac są hiszpańscy importerzy stali przeznaczonej dla budownictwa.

22 Stowarzyszenia te twierdzą, że instrukcja dotycząca betonu, a w szczególności art. 81 załącznika nr 19 do tej instrukcji, ogranicza ich możliwości w zakresie przywozu stali do zbrojenia pochodzącej z państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii.

23 Sąd krajowy wyjaśnia, że aby stal do zbrojenia mogła zostać wykorzystana w budownictwie w Hiszpanii, musi ona spełniać szereg norm technicznych.

24 Tak więc w instrukcji dotyczącej betonu przewidziano dwa sposoby umożliwiające wykazanie, że wymogi te są spełnione, a mianowicie zgodność stali do zbrojenia ze specyfikacjami technicznymi stwierdza się po przeprowadzeniu badań i kontroli na etapie odbioru każdej partii produktu, albo stal do zbrojenia opatrywana jest oficjalnie uznawanym znakiem jakości, co dowodzi, że na etapie produkcji wytwórca zobowiązany był do przestrzegania wymogów określonych w instrukcji.

25 Sąd krajowy podkreśla, że w pierwszym wypadku badania i kontrole służące weryfikacji zgodności ze specyfikacjami technicznymi są droższe, a ich koszty ponosi końcowy odbiorca stali, nie zaś jej producent, tak jak w wypadku postępowania polegającego na nabyciu oficjalnie uznawanego znaku jakości.

26 Sąd krajowy wywodzi stąd, że użytkownicy stali zbrojeniowej preferują korzystanie z produktów certyfikowanych, czyli opatrzonych oficjalnie uznawanym znakiem jakości, tak aby uniknąć niedogodności i kosztów związanych z kontrolą zgodności na etapie odbioru każdej partii stali zbrojeniowej, wobec czego producenci z państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii także wolą sprzedawać na rynku hiszpańskim produkty oznaczone znakiem jakości oficjalnie uznawanym przez władze tego państwa.

27 Przypominając procedurę uznawania znaków jakości państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii, taką jak przewidziana w art. 81 instrukcji dotyczącej betonu, w związku z załącznikiem nr 19 do tego aktu, sąd krajowy wyraża w tym względzie wątpliwości co do zgodności z art. 34 TFUE i 36 TFUE wyszczególnionych warunków, jakie winny spełniać jednostki certyfikujące z tych państw członkowskich, aby wydawane przez nie świadectwa jakości były oficjalnie uznawane w Hiszpanii.

28 W tych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy można uznać, że wyczerpująca regulacja zawarta w załączniku nr 19 do dekretu królewskiego 1247/08 z dnia 18 lipca 2008 r. w związku z art. 81 dotycząca oficjalnego uznania znaków jakości jest nadmierna, nieproporcjonalna do zamierzonego celu; czy stanowi ona nieuzasadnione ograniczenie, które utrudnia uznanie równoważności certyfikatów, oraz przeszkodę lub restrykcję przy wprowadzaniu do obrotu krajowych lub importowanych wyrobów, niezgodną z art. [34 TFUE] i [36 TFUE]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

29 Calidad Siderúrgica SL, Aidico Instituto Tecnológico de la Construcción i Acerteq podnoszą zarzut niedopuszczalności pytania prejudycjalnego.

30 Z jednej strony w rzeczywistości sąd krajowy zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie co do istoty sporu wymagającego wykładni prawa krajowego. Trybunał powinien zatem uznać się za niewłaściwy.

31 Z drugiej strony pytanie sformułowano w sposób hipotetyczny i fikcyjny, gdyż sąd krajowy nie wskazał, które z wymogów przewidzianych w spornych przepisach krajowych są nieproporcjonalne w stosunku do celu, jakiemu uregulowania te służą.

32 Na wstępie należy przypomnieć, że postępowanie, o którym mowa w art. 267 TFUE, jest oparte na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału. Wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. wyroki: z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05 Nádasdi i Németh, Zb. Orz. s. I-10115, pkt 28; z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-213/07 Michaniki, Zb. Orz. s. I-9999, pkt 32).

33 Tymczasem w ramach postępowania prejudycjalnego Trybunał nie ma obowiązku oceniania zgodności ustawodawstwa krajowego z prawem Unii ani dokonywania wykładni krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-151/02 Jaeger, Rec. s. I-8389, pkt 43; z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie C-380/05 Centro Europa 7, Zb. Orz. s. I-349, pkt 49; postanowienia: z dnia 17 września 2009 r. w sprawach połączonych C-404/08 i C-409/08 Investitionsbank Sachsen-Anhalt, pkt 25; z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych C-292/09 i C-293/09 Calestani i Lunardi, pkt 15).

34 Jednakże Trybunał orzekał wielokrotnie, że jest właściwy do przekazania sądowi krajowemu wszystkich wskazówek w zakresie wykładni obejmującej prawo Unii, umożliwiających mu ocenę tej zgodności w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nim sprawie (zob. w szczególności wyrok z dnia

15 grudnia 1993 r. w sprawie C-292/92 Hünermund i in., Rec. s. I-6787, pkt 8; ww. wyrok w sprawie Centro Europa 7, pkt 50; a także ww. postanowienie w sprawach połączonych Calestani i Lunarni, pkt 16).

35 W niniejszej sprawie, po pierwsze, pytanie prejudycjalne odnosi się wprost do wykładni art. 34 TFUE i 36 TFUE, gdyż sąd krajowy ma wątpliwości co do zgodności spornych uregulowań krajowych z rzeczonymi artykułami.

36 Po drugie, chociaż sąd ten nie wskazał, które z wymogów przewidzianych w spornych uregulowaniach krajowych w odniesieniu do jednostek certyfikujących mogą wykraczać poza to, co konieczne do realizacji wytyczonego celu, to jednak należy podkreślić, że wątpliwości sądu krajowego dotyczą całości wskazanych wymogów, nie zaś konkretnie któregoś spośród nich.

37 Właśnie w tym kontekście należy zatem udzielić sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi na przedstawione pytanie.

Co do istoty

Uwagi wstępne

38 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że głównym celem dyrektywy 89/106 jest usunięcie przeszkód w handlu poprzez stworzenie warunków umożliwiających swobodną sprzedaż wyrobów budowlanych na terytorium Unii. W tym celu w dyrektywie określono zasadnicze wymogi, które muszą spełniać wyroby budowlane, wdrażane poprzez normy zharmonizowane i transponujące je normy krajowe, poprzez europejskie aprobaty techniczne i krajowe specyfikacje techniczne uznane na szczeblu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-227/06 Komisja przeciwko Belgii, pkt 31).

39 Bezsporny dla obu stron jest fakt, że stal do zbrojenia betonu stanowi „wyrób budowlany" w rozumieniu dyrektywy 89/106, który nie jest przedmiotem ani normy zharmonizowanej, ani europejskiej aprobaty technicznej, ani też krajowej specyfikacji technicznej uznanej na szczeblu wspólnotowym w rozumieniu art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.

40 Tymczasem w odniesieniu do wyrobów budowlanych nieobjętych art. 4 ust. 2 dyrektywy 89/106 art. 6 ust. 2 tego aktu stanowi, że państwa członkowskie zezwalają na wprowadzanie na rynek na swoim terytorium tych wyrobów, o ile spełniają one przepisy krajowe zgodne z traktatem, do czasu gdy europejskie specyfikacje techniczne nie będą stanowić inaczej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 33).

41 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, w przepisach hiszpańskich przewidziano dwa sposoby potwierdzania zgodności stali do zbrojenia betonu z hiszpańskimi standardami w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego i jakości przemysłowej, a mianowicie w drodze badań i kontroli na etapie odbioru partii stali na placu budowy bądź w drodze okazania znaku jakości rodzącego domniemanie, że producent stali spełnił rygorystyczne normy techniczne.

42 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, którzy potwierdzają stanowisko prezentowane przez sąd krajowy, podkreślili, że pierwszy z tych sposobów wiąże się ze zwiększeniem kosztów kontroli, przy czym rząd hiszpański podkreślił, że kontrole w tym zakresie są w każdym razie wzmożone i że związane z nimi koszty ponoszą użytkownicy końcowi.

43 W tych okolicznościach drugi ze sposobów potwierdzania zgodności stali zbrojeniowej ze specyfikacjami technicznymi ma w Hiszpanii znaczenie szczególne, gdyż użytkownicy końcowi zyskują bodziec ekonomiczny do korzystania ze stali zbrojeniowej zaopatrzonej w znak jakości.

44 W tym względzie należy zaznaczyć, że art. 81 instrukcji dotyczącej betonu ustanawia procedurę uznawania znaków jakości przyznawanych przez podmioty z państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii w odniesieniu do wyprodukowanej tamże stali zbrojeniowej. Artykuł ten stanowi w szczególności, że aby znak jakości nadany przez państwo członkowskie mógł zostać oficjalnie uznany, powinien on spełniać warunki ustanowione w załączniku nr 19 do instrukcji.

45 Załącznik ten określa, po pierwsze, podstawowe warunki, jakie winna spełniać stal zbrojeniowa, a po drugie, wymogi proceduralne i formalne odnoszące się do nadawania znaków jakości.

46 W szczególności art. 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu ustanawia wymogi, jakie winny spełniać jednostki certyfikujące z państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii, aby nadawane przez nie znaki jakości były oficjalnie uznawane w Hiszpanii.

47 W tym kontekście należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/106, mającej zastosowanie do wyrobów budowlanych, których specyfikacje techniczne nie zostały zharmonizowane, państwo członkowskie przeznaczenia uzna wyrób za zgodny z obowiązującymi przepisami krajowymi, jeżeli wyniki badań i kontroli, przeprowadzonych przez uprawniony organ w państwie członkowskim producenta, zgodnie z metodami obowiązującymi lub uznanymi za równoważne w państwie członkowskim przeznaczenia, są zadowalające.

48 W tym względzie załącznik IV do dyrektywy określa minimalne warunki konieczne, jakie powinny spełniać jednostki certyfikujące, jednostki kontrolujące i laboratoria badawcze, aby mogły one zostać zatwierdzone.

49 Należy stwierdzić, że wymogi ustanowione w art. 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu w odniesieniu do jednostek certyfikujących wykraczają poza te warunki minimalne.

50 Tymczasem bezsporne jest to, że państwo członkowskie może objąć na swoim terytorium wprowadzanie na rynek wyrobu budowlanego, nieobjętego zharmonizowanymi lub uznanymi na szczeblu Unii specyfikacjami technicznymi, tylko takimi przepisami krajowymi, które są zgodne z zobowiązaniami ciążącymi na nim na mocy traktatu, a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, ustanowioną w art. 34 TFUE i 30 TFUE (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 34).

51 Należy zatem zbadać, czy – jak twierdzą skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym – stosowanie wszystkich tych wymogów do jednostek certyfikujących z państwa członkowskiego innego niż Królestwo Hiszpanii nie stanowi przeszkody w swobodnym przepływie towarów.

W przedmiocie istnienia przeszkody w swobodnym przepływie towarów

52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszelkie uregulowania państw członkowskich dotyczące handlu, mogące, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić handel wewnątrz Unii należy uznać za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu art. 34 TFUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. s. 837, pkt 5; z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie C-108/09 Ker-Optika, Zb. Orz. s. I-12213, pkt 47).

53 Z równie utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 36 TFUE stanowi odzwierciedlenie obowiązku poszanowania zasady niedyskryminacji i wzajemnego uznawania towarów wytworzonych i wprowadzonych na rynek w innych państwach członkowskich w sposób zgodny z prawem, a także obowiązku zapewnienia towarom unijnym swobodnego dostępu do rynków krajowych (zob. wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb. Orz. s. I-519, pkt 34; a także ww. wyrok w sprawie Ker-Optika, pkt 48).

54 W niniejszej sprawie, zgodnie z art. 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu, funkcjonujące w państwach członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii jednostki przyznające świadectwa jakości dla stali zbrojeniowej powinny spełniać wszystkie określone tamże warunki, by rzeczone świadectwa były oficjalnie uznawane w Hiszpanii.

55 Nałożenie wszystkich tych wymogów może prowadzić do oddalenia wniosku o uznanie świadectwa jakości wydanego w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii, w sytuacji gdy przyznająca te świadectwa jednostka wymogów tych nie spełnia, zwłaszcza że art. 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu ustanawia warunki rozbudowane bardziej niż standardowe minimalne warunki konieczne, przewidziane w załączniku IV do dyrektywy 89/106, jakie winny spełniać organy zatwierdzone w rozumieniu tej dyrektywy.

56 Sporne wymogi mogą zatem ograniczać dostęp do hiszpańskiego rynku stali zbrojeniowej wyprodukowanej i certyfikowanej w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii, gdyż jednostki certyfikujące państwa będącego producentem nie zawsze je spełniają.

57 Dlatego podmioty gospodarcze mające siedzibę w Królestwie Hiszpanii są zniechęcane do przywozu stali zbrojeniowej wyprodukowanej w innym państwie członkowskim i mimo że wymogi określone w art. 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu odnoszą się zarówno do jednostek certyfikujących z państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii, jak i do hiszpańskich jednostek certyfikujących, to jednak sporne uregulowanie krajowe należy uznać za środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w przywozie w rozumieniu art. 34 TFUE.

W przedmiocie uzasadnienia przeszkody w swobodnym przepływie towarów

58 Bezsporne jest to, że przeszkoda w swobodnym przepływie towarów może zostać uzasadniona względami interesu ogólnego wymienionymi w art. 36 TFUE lub nadrzędnymi wymogami. W obydwóch przypadkach ograniczenie to musi być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (zob. ww. wyrok w sprawie Ker-Optika, pkt 57).

59 W niniejszej sprawie rząd hiszpański podkreśla, że sporne uregulowanie krajowe uzasadnione jest celem ochrony zdrowia i życia ludzi, jako że zmierza ono do zagwarantowania bezpieczeństwa użytkownikom budowli inżynieryjnych i budynków.

60 W tym względzie bezsporna jest okoliczność, że w braku przepisów harmonizacyjnych to do państw członkowskich należy decyzja co do poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi, jaki zamierzają zapewnić, oraz co do konieczności kontrolowania stosownych wyrobów podczas ich użytkowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie C-293/94 Brandsma, Rec. s. I-3159, pkt 11; z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-432/03 Komisja przeciwko Portugalii, Zb. Orz. s. I-9665, pkt 44).

61 W tym kontekście należy wspomnieć o dostrzeżonych podczas rozprawy rozbieżnościach między, po pierwsze, bronionym w formie ustnej przez pewne zainteresowane strony sposobem rozumienia systemu znaków jakości, a po drugie, samym brzmieniem analizowanych przepisów krajowych, jak również treścią przedstawionych przez niektóre z tych stron uwag na piśmie.

62 Artykuł 2 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu stanowi mianowicie, że „producent wyrobu, podmiot odpowiedzialny za proces lub konstruktor może dobrowolnie zdecydować się na posiadanie znaku jakości, który gwarantuje wyższy od minimalnie ustanowionego w instrukcji poziom gwarancji. […] Dlatego też załącznik ustanawia warunki, które pozwalają odróżnić znaki dające dodatkowy, w stosunku do wymaganego minimum, poziom gwarancji i z uwagi na to mogą być przedmiotem oficjalnego uznania ze strony właściwego organu administracji”. Rząd hiszpański i Acerteq podniosły

w swych uwagach na piśmie, że oficjalnie uznawane znaki jakości pozwalają wykazać, że certyfikowany wyrób oferuje poziom gwarancji wyższy bądź znacznie wyższy niż poziom gwarancji, jakiego wymaga instrukcja dotycząca betonu.

63 Przyjęcie przez sąd krajowy tej koncepcji systemu znaków jakości w Hiszpanii oznaczałoby, że oficjalnie uznawane w tym państwie znaki jakości mają na celu potwierdzenie, że certyfikowany wyrób spełnia wymogi, które wykraczają poza minimalne standardy przewidziane w instrukcji dotyczącej betonu dla zagwarantowania bezpieczeństwa przemysłowego.

64 W tych okolicznościach wymogi ustanowione w załączniku nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu w odniesieniu do jednostek przyznających znaki jakości, a także procedur prowadzących do oficjalnego uznania takich znaków w Hiszpanii, wykraczają poza to, co konieczne do potwierdzenia zgodności stali zbrojeniowej z minimalnymi standardami gwarantującymi ochronę życia i zdrowia ludzi. Cel ten nie może zatem uzasadniać przeszkody w swobodnym przepływie towarów, jaka wynika ze spornego uregulowania krajowego.

65 Niektóre z zainteresowanych stron podniosły jednak na rozprawie, że hiszpański system znaków jakości umożliwia przyjęcie domniemania, że certyfikowany produkt jest zgodny z minimalnymi standardami ustanowionymi w instrukcji dotyczącej betonu.

66 Do sądu krajowego należy ustalenie, która z tych dwu wykładni prawa krajowego jest prawidłowa. Jeżeli sąd ten opowie się na rzecz wykładni zaprezentowanej przez strony na rozprawie przed Trybunałem, trzeba będzie dokonać rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, świadectwami jakości przyznawanymi w państwach członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii przez organy zatwierdzone w rozumieniu dyrektywy 89/106, a z drugiej stronty, świadectwami przyznawanymi przez odrębne podmioty.

67 W tym drugim przypadku państwo członkowskie postąpi w istocie zgodnie z prawem, upewniając się – w celu zagwarantowania zdrowia i życia ludzi – czy jednostka, która wydala świadectwo jakości, spełnia wymogi odnoszące się do jej działalności kontrolnej, takie jak wymogi przewidziane w załączniku nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu.

68 Co się tyczy świadectw jakości wydawanych w państwach członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii przez organy zatwierdzone w rozumieniu dyrektywy 89/106, Trybunał orzekł już, że mechanizmy uznawania równoważności takich świadectw wymagają aktywnego podejścia ze strony krajowej jednostki, do której wpłynął wniosek o zatwierdzenie. Aktywne podejście wymagane jest ponadto, gdy zajdzie taka potrzeba, także od jednostki wydającej świadectwo, a w tej kwestii do państw członkowskich należy zapewnienie, by właściwe jednostki certyfikujące współpracowały ze sobą w celu ułatwienia procedur prowadzących do uzyskania dostępu do rynku krajowego państwa członkowskiego przeznaczenia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 47).

69 Artykuł 16 dyrektywy 89/106 podkreśla nadto, w końcowej części ust. 2 i 3, wagę takiej współpracy.

70 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że ze względu na tę współpracę, jak również przypomnianą w pkt 53 niniejszego wyroku zasadę wzajemnego uznawania, niektóre wymogi przewidziane w art. 4 załącznika nr 19 do instrukcji dotyczącej betonu mogą wykraczać poza to, co konieczne do zapewnienia przestrzegania minimalnych standardów przewidzianych w instrukcji dotyczącej betonu, gwarantujących ochronę życia i zdrowia ludzi, zaś ocena tej kwestii w niniejszej sprawie jest zadaniem sądu krajowego.

71 Na przedstawione pytanie należy zatem odpowiedzieć, że art. 34 TFUE i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wymogi ustanowione w art. 81 instrukcji dotyczącej betonu, w związku z załącznikiem nr 19 do tej instrukcji, w celu umożliwienia oficjalnego uznawania świadectw potwierdzających poziom jakości stali do zbrojenia betonu, wystawianych w państwie członkowskim innym niż Królestwo

Hiszpanii, stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. Przeszkoda taka może być uzasadniona celem ochrony zdrowia i życia ludzi, o ile ustanowione wymogi nie są surowsze niż minimalne standardy, których spełnienie wymagane jest po to, aby stal do zbrojenia betonu mogła być używana w Hiszpanii. W takim wypadku zadaniem sądu krajowego jest zbadanie – w sytuacji gdy podmiot wystawiający świadectwo jakości, które ma zostać oficjalnie uznane w Hiszpanii, ma charakter organu zatwierdzonego w rozumieniu dyrektywy 89/106 – które z tych wymogów wykraczają poza to, co konieczne do realizacji celu ochrony zdrowia i życia ludzi.

W przedmiocie kosztów

72 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 34 TFUE i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wymogi ustanowione w art. 81 instrukcji dotyczącej betonu strukturalnego (EHE-08) zatwierdzonej dekretem królewskim 1247/08 z dnia 18 lipca 2008 r., w związku z załącznikiem nr 19 do tej instrukcji, w celu umożliwienia oficjalnego uznawania świadectw potwierdzających poziom jakości stali do zbrojenia betonu, wystawianych w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii, stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. Przeszkoda taka może być uzasadniona celem ochrony zdrowia i życia ludzi, o ile ustanowione wymogi nie są surowsze niż minimalne standardy, których spełnienie wymagane jest po to, aby stal do zbrojenia betonu mogła być używana w Hiszpanii. W takim wypadku zadaniem sądu krajowego jest zbadanie – w sytuacji gdy podmiot wystawiający świadectwo jakości, które ma zostać oficjalnie uznane w Hiszpanii, ma charakter organu zatwierdzonego w rozumieniu dyrektywy Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, zmienionej dyrektywą Rady 93/68/EWG z dnia 22 lipca 1993 r. – które z tych wymogów wykraczają poza to, co konieczne do realizacji celu ochrony zdrowia i życia ludzi.

Podpisy