



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

1 de março de 2012 *

«Livre circulação de mercadorias — Restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente — Diretiva 89/106/CEE — Produtos de construção — Normas não harmonizadas — Marcas de qualidade — Requisitos relativos aos organismos de certificação»

No processo C-484/10,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha), por decisão de 14 de setembro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 7 de outubro de 2010, no processo

Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor),

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

contra

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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Safjan, presidente de secção, E. Levits (relator) e J.-J. Kasel, juízes,

* Língua do processo: espanhol.

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 5 de outubro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) e da Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac), por A. Vázquez Guillén, procurador, assistido por J. M. Sala Arquer, abogado,
- em representação da Calidad Siderúrgica SL, por M. del Valle Gili Ruiz, procuradora, assistida por C. L. Rubio Soler, abogado,
- em representação da Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), por L. Cazorla González-Serrano, abogado,
- em representação da Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, por C. Tejada Marcelino, procuradora, assistida por A. Albert Mora, abogado,
- em representação da Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), por C. Hidalgo Senén e E. Hidalgo Martínez, procuradores,
- em representação da Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), por R. Martínez Solís, abogada,
- em representação do Governo espanhol, por S. Centeno Huerta e B. Plaza Cruz, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por C. M. Wissels, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Banciella, G. Zavvos e A. Alcover San Pedro, na qualidade de agentes,

vista a decisão, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) e a Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac) à Administración del Estado, à Calidad Siderúrgica SL, ao Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, à Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), ao Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, à Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, à Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), à Ferrovial Agromán SA, à Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen) e à Asociación de Aceros Corrugados

Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), relativamente ao pedido de anulação do Real Decreto 1247/2008, de 18 de julho de 2008, que aprova a Instrução de Betão Estrutural (EHE-08) (BOE n.º 203, de 22 de agosto de 2008, p. 35176).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 A Diretiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção (JO 1989, L 40, p. 12), conforme alterada pela Diretiva 93/68/CEE do Conselho, de 22 de julho de 1993 (JO L 220, p. 1, a seguir «Diretiva 86/106»), aplica-se, por força do seu artigo 1.º, n.º 1, aos «produtos de construção».
- 4 O artigo 6.º, n.º 2, dessa diretiva enuncia:
«Contudo, os Estados-Membros autorizarão a comercialização no seu território dos produtos não abrangidos pelo n.º 2 do artigo 4.º, desde que satisfaçam disposições nacionais conformes com o Tratado, até que as especificações técnicas europeias referidas nos capítulos II e III disponham em contrário [...]»
- 5 Nos termos do artigo 16.º da referida diretiva:
«1. Na ausência de especificações técnicas, tal como definidas no artigo 4.º para um determinado produto, o Estado-Membro destinatário, mediante pedido e em casos concretos, considerará como conformes com as disposições nacionais em vigor os produtos que tenham sido considerados satisfatórios em ensaios e inspeções efetuados por um organismo aprovado no Estado-Membro produtor segundo os métodos em vigor no Estado-Membro destinatário ou por este reconhecidos como equivalentes.
2. O Estado-Membro produtor comunicará ao Estado-Membro destinatário, cujas disposições nacionais servirão de base para os ensaios e inspeções, o organismo que tenciona aprovar para esse fim. O Estado-Membro destinatário e o Estado-Membro produtor prestar-se-ão mutuamente todas as informações necessárias. Após essa troca de informações, o Estado-Membro produtor aprovará o organismo assim designado. Se um dos Estados-Membros tiver dúvidas, fundamentará a sua posição e informará a Comissão.
3. Os Estados-Membros assegurarão que os organismos designados se prestem mutuamente toda a assistência necessária.
4. Se um Estado-Membro verificar que um organismo aprovado não efetua os ensaios e inspeções em conformidade com as suas disposições nacionais, notificará do facto o Estado-Membro onde o organismo está aprovado. Este último Estado-Membro informará em tempo útil o Estado-Membro notificador das diligências efetuadas. Se o Estado-Membro notificador considerar que essas diligências são insuficientes, pode proibir a comercialização e a utilização do produto em causa ou submetê-las a condições especiais. Do facto informará o outro Estado-Membro e a Comissão.»
- 6 O artigo 17.º da mesma diretiva dispõe:
«Os Estados-Membros destinatários atribuirão aos relatórios estabelecidos e aos certificados de conformidade emitidos no Estado-Membro produtor, nos termos do processo referido no artigo 16.º, o mesmo valor que aos documentos nacionais correspondentes.»

- 7 O capítulo VII da Diretiva 89/106, sob a epígrafe «Organismos aprovados», integra o artigo 18.º, cujo n.º 2 enuncia:

«Os organismos de certificação e de inspeção e os laboratórios de ensaio devem satisfazer os critérios fixados no anexo IV.»

- 8 O anexo IV da Diretiva 89/106 indica as condições mínimas que os organismos de certificação, os organismos de inspeção e os laboratórios de ensaio devem satisfazer para serem aprovados para efeitos da referida diretiva.

Direito nacional

- 9 A Instrução de Betão Estrutural (EHE-08) aprovada pelo Real Decreto 1247/2008 (a seguir «instrução de betão») estabelece as especificações técnicas que os produtos derivados do betão devem satisfazer para serem utilizados em Espanha no setor da construção.

- 10 Essa instrução estabelece também as modalidades de inspeção das especificações técnicas a respeitar.

- 11 No que diz respeito ao aço para armar betão, o artigo 87.º da instrução de betão prevê duas possibilidades que permitem demonstrar a conformidade dos produtos com as especificações técnicas.

- 12 Por um lado, demonstra-se que o aço para armar betão respeita os padrões de qualidade e de segurança se dispuser de uma marca de qualidade reconhecida oficialmente nos termos do anexo n.º 19 dessa instrução.

- 13 Por outro lado, na falta de marca de qualidade reconhecida, a conformidade com as referidas especificações é verificada através da realização de ensaios e testes no momento da receção de cada lote de aço para armar betão.

- 14 No que diz respeito ao aço para armar betão proveniente de um Estado-Membro diferente do Reino de Espanha, o artigo 4.º, n.º 1, da instrução de betão prevê:

«No âmbito de aplicação desta instrução, poderão ser utilizados produtos de construção que sejam legalmente fabricados ou comercializados nos Estados-Membros da União Europeia [...], e desde que os referidos produtos, cumprindo a legislação de qualquer Estado-Membro da União Europeia, assegurem, no que respeita à segurança e ao uso para que estão destinados, um nível equivalente ao que exige esta instrução.

Esse nível de equivalência será concedido em conformidade com as disposições do artigo 4.º, n.º 2, ou, se for caso disso, com as do artigo 16.º da Diretiva 89/106/CEE [...]

[...]

As marcas de qualidade voluntárias que facilitam o respeito das exigências da presente instrução podem ser reconhecidas pelas Administrações Públicas competentes no domínio da construção de qualquer Estado-Membro do Espaço Económico Europeu e podem fazer referência ao projeto da estrutura, aos produtos, aos processos para a sua construção ou à tomada em consideração de critérios ambientais.»

- 15 O artigo 81.º da instrução, sob a epígrafe «Níveis de garantia e marcas de qualidade», prevê:

«A conformidade dos produtos e dos processos de execução, no que respeita às exigências básicas definidas nesta instrução, requer que satisfaçam com um nível de garantia suficiente um conjunto de especificações.

De forma voluntária, os produtos e os processos podem dispor de um nível de garantia superior ao mínimo exigido, mediante a incorporação de sistemas (como, por exemplo, as marcas de qualidade) que atestem, mediante as respetivas auditorias, inspeções e ensaios, que os seus sistemas de qualidade e os seus controlos de produção cumprem as exigências definidas para a concessão de tais marcas.

Para efeitos desta instrução, os referidos níveis de garantia adicionais e superiores aos mínimos regulamentares podem ser comprovados por meio de qualquer dos seguintes procedimentos:

- a) mediante a posse de uma marca de qualidade, de acordo com o previsto no anexo n.º 19 desta instrução.
- b) no caso de produtos fabricados na própria obra ou de processos executados na mesma, mediante um sistema equivalente validado e supervisionado sob a responsabilidade da Dirección Facultativa, que assegure que são cumpridas garantias equivalentes às exigidas no anexo n.º 19 para o caso das marcas de qualidade oficialmente reconhecidas.

Esta instrução prevê a aplicação de certas ponderações especiais na receção dos produtos e processos que apresentam um nível de garantia superior, mediante qualquer dos procedimentos mencionados no parágrafo anterior.

O controlo de receção pode ter em conta as garantias associadas à posse de uma marca, desde que esta cumpra determinadas condições. Assim, tanto no caso dos processos de execução como no dos produtos que não requerem a marca CE nos termos da Diretiva 89/106/CEE, esta instrução permite aplicar ponderações especiais na sua receção, quando ostentem uma marca de qualidade de carácter voluntário que esteja oficialmente reconhecida por um Centro Diretivo com competências no âmbito da construção ou das obras públicas e que pertença à Administração Pública de qualquer Estado-Membro da União Europeia ou de qualquer Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

O disposto no parágrafo anterior será, também, aplicável aos produtos legalmente fabricados ou comercializados num Estado que tenha um acordo de associação aduaneira com a União Europeia, quando esse acordo reconheça para esses produtos o mesmo tratamento que para os fabricados ou comercializados num Estado-Membro da União Europeia. Em tais casos, o nível de equivalência será verificado mediante a aplicação, para estes efeitos, dos procedimentos estabelecidos na referida diretiva.

Para efeitos da conformidade em relação às exigências básicas desta instrução, as marcas de qualidade devem cumprir, para o seu reconhecimento oficial, as condições estabelecidas no anexo n.º 19 [...]»

16 O anexo n.º 19 da instrução de betão, sob a epígrafe «Níveis de garantia e requisitos para o reconhecimento oficial das marcas de qualidade», contém uma série de determinações sobre a organização e o funcionamento dos organismos de certificação e os poderes da Administração competente relativamente a estes.

17 O artigo 1.º deste anexo dispõe:

«Esta instrução prevê a possibilidade de a Dirección Facultativa aplicar ponderações especiais a alguns produtos e processos, quando estes apresentem voluntariamente e de acordo com o artigo 81.º níveis de garantia adicionais aos mínimos exigidos pelo regulamento.

Em geral, os referidos níveis de garantia adicionais são comprovados mediante a posse de uma marca de qualidade oficialmente reconhecida por uma Administração competente no âmbito da construção e que pertence a algum Estado-Membro da União Europeia, a algum Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou a algum Estado que tenha subscrito com a União Europeia um

acordo para o estabelecimento de uma união aduaneira, caso em que o nível de equivalência será verificado mediante a aplicação, para estes efeitos, dos procedimentos estabelecidos na Diretiva 89/106/CEE.»

18 Nos termos do artigo 2.º do anexo n.º 19 da instrução de betão:

«[...] No caso de produtos ou processos para os quais não esteja em vigor a marca CE, o nível de garantia exigível pelo regulamento é o estabelecido pelo articulado desta instrução.

Adicionalmente, e de forma voluntária, o fabricante de qualquer produto, o responsável por qualquer processo ou o construtor pode optar pela posse de uma marca de qualidade que comprove um nível de garantia superior ao mínimo estabelecido por esta instrução. No caso de produtos com marca CE, as referidas marcas deverão trazer valor acrescentado no que respeita a características não protegidas pela referida marca.

Tratando-se de iniciativas voluntárias, as marcas de qualidade podem apresentar diferentes critérios para a sua concessão quanto aos respetivos procedimentos específicos. Por isso, este anexo estabelece as condições que permitem distinguir quando essas marcas de qualidade comportam um nível de garantia adicional ao mínimo regulamentar e podem, por conseguinte, ser objeto de reconhecimento oficial por parte das Administrações competentes.»

19 O artigo 3.º deste anexo tem a seguinte redação:

«A Administração competente que efetue o reconhecimento oficial da marca deverá verificar se estão cumpridos os requisitos previstos neste anexo para o reconhecimento oficial e velar por que estes se mantenham. Para alcançar este objetivo, essa entidade, observando a necessária confidencialidade, poderá intervir em todas as atividades que considere relevantes para o reconhecimento da marca.

[...]»

20 O artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão prevê:

«Para o seu reconhecimento oficial, a marca deverá:

- ser de caráter voluntário e concedida por um organismo de certificação que cumpra os requisitos deste anexo;
- estar em conformidade com esta instrução e incluir no seu regulamento a declaração expressa da dita conformidade; e
- ser concedida com base num regulamento que defina as suas garantias específicas, o processo de concessão, o regime de funcionamento, os requisitos técnicos e as regras para a tomada de decisões relativamente à mesma.

O referido regulamento

- deverá estar à disposição do público, estar formulado em termos claros e precisos e fornecer uma informação isenta de ambiguidades, tanto para o cliente do certificador como para as restantes partes interessadas;
- contemplará também procedimentos específicos, tanto para o caso de instalações alheias à obra como para instalações que lhe pertençam ou para processos que sejam realizados na obra;

- deverá garantir a independência e imparcialidade na sua concessão, para o que, entre outras medidas, não permitirá a participação nas decisões relativas a cada processo de pessoas que desenvolvam atividades de assessoria ou consultoria relacionadas com o mesmo;
- deverá incluir o tratamento correspondente para produtos certificados relativamente aos quais sejam apresentados resultados de ensaios de controlo de produção não conformes, para garantir que se iniciem imediatamente as ações corretivas adequadas e, se for o caso, que se tenham informado os clientes. No referido regulamento, definir-se-á também o prazo máximo que poderá decorrer desde que a não conformidade foi detetada até às ações corretivas que devam ser levadas a cabo;
- deverá estabelecer as exigências mínimas que os laboratórios que trabalham na certificação devem cumprir;
- deverá estabelecer, como requisito para a concessão, que se deve dispor de dados do controlo de produção durante um período de, pelo menos, seis meses, no caso de produtos ou processos desenvolvidos em instalações alheias à obra. No caso de instalações da obra, o regulamento fixará critérios para assegurar o mesmo nível de informação da produção e de garantia ao utilizador;
- deverá, no caso de produtos ou processos não previstos neste anexo, mas previstos nesta instrução, fornecer garantias adicionais sobre características diferentes das exigidas pelo regulamento, mas que possam contribuir para o cumprimento dos requisitos constantes desta instrução.»

Matéria de facto no processo principal e questão prejudicial

- 21 Os membros da Ascafor são empresas que têm como atividade principal a produção e a comercialização de aço para armar betão em Espanha. Os membros da Asidac são importadores espanhóis de aço destinado à construção.
- 22 Essas associações consideram que a instrução de betão e, em especial, o artigo 81.º e o anexo n.º 19 dessa instrução limitam a sua possibilidade de importar aço para armar betão proveniente de Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha.
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, para poder ser utilizado na construção em Espanha, o aço para armar betão tem de respeitar um determinado número de especificações técnicas.
- 24 Assim, para demonstrar que respeita essas exigências, a instrução de betão prevê duas possibilidades: ou a conformidade do aço para armar betão com as especificações técnicas é comprovada na sequência de ensaios e controlos efetuados no momento da receção de cada lote desse produto ou o aço para armar betão dispõe de uma marca de qualidade oficialmente reconhecida, comprovando-se, assim, que o produtor se submeteu durante o processo produtivo às exigências previstas na referida instrução.
- 25 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, no primeiro caso, os ensaios e os controlos de conformidade são mais onerosos e são suportados pelo utilizador final do aço e não pelo seu produtor, como acontece no âmbito do procedimento de conformidade pela aquisição de uma marca de qualidade oficialmente reconhecida.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio conclui daqui que os utilizadores do aço para armar betão são incitados a utilizar os produtos certificados, isto é, que beneficiam de uma marca de qualidade oficialmente reconhecida, para evitar os incómodos e os custos relacionados com o controlo de conformidade no momento da receção de cada lote de aço para armar betão, de forma que os

produtores de Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha são também incitados a comercializar os seus produtos no mercado espanhol usando essa marca de qualidade reconhecida oficialmente pelas autoridades espanholas.

27 A este respeito, recordando o procedimento de reconhecimento das marcas de qualidade de Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha, como previsto no artigo 81.º da instrução de betão, em conjugação com o anexo n.º 19 dessa instrução, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade com os artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE dos requisitos enumerados, que devem ser satisfeitos pelos organismos de certificação desses Estados-Membros de modo a que os certificados que estes emitem sejam oficialmente reconhecidos em Espanha.

28 Foi nestas circunstâncias que o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Pode entender-se que a regulamentação exaustiva constante do anexo 19 do Real Decreto 1247/2008, de 18 de julho, em conjugação com o artigo 81.º, com vista à obtenção do reconhecimento oficial das marcas de qualidade, é excessiva, desproporcionada relativamente à finalidade prosseguida e implica uma limitação injustificada que dificulta o reconhecimento da equivalência dos certificados e um obstáculo ou restrição à comercialização dos produtos importados contrária aos artigos [34.º TFUE] e [36.º TFUE]?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

29 A Calidad Siderúrgica SL, a Aidico Instituto Tecnológico de la Construcción e a Acerteq invocam a inadmissibilidade da questão prejudicial.

30 Por um lado, segundo alegam, o órgão jurisdicional de reenvio pede na realidade ao Tribunal de Justiça que decida sobre o mérito do litígio, interpretando o direito nacional. Consequentemente, o Tribunal de Justiça deve declarar-se incompetente.

31 Por outro lado, a questão está redigida em termos hipotéticos e fictícios, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio não indicou quais as exigências previstas pela legislação nacional controvertida que são desproporcionadas ao objetivo por ela prosseguido.

32 Antes de mais, deve recordar-se que o processo previsto no artigo 267.º TFUE se baseia numa separação nítida de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça. Compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem o litígio foi submetido e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a proferir, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas pelo juiz nacional sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v. acórdão de 5 de outubro de 2006, Nádasi e Németh, C-290/05 e C-333/05, Colet., p. I-10115, n.º 28, e de 16 de dezembro de 2008, Michaniki, C-213/07, Colet., p. I-9999, n.º 32).

33 Contudo, não compete ao Tribunal de Justiça, no quadro do processo prejudicial, pronunciar-se sobre a compatibilidade de normas de direito interno com o direito da União nem interpretar disposições legislativas ou regulamentares nacionais (v., nomeadamente, acórdãos de 9 de setembro de 2003, Jaeger, C-151/02, Colet., p. I-8389, n.º 43, e de 31 de janeiro de 2008, Centro Europa 7, C-380/05,

Colet., p. I-349, n.º 49; e despachos de 17 de setembro de 2009, Investitionsbank Sachsen-Anhalt, C-404/08 e C-409/08, n.º 25, e de 13 de janeiro de 2010, Calestani e Lunardi, C-292/09 e C-293/09, n.º 15).

- 34 No entanto, o Tribunal de Justiça também decidiu reiteradamente que tem competência para fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos de interpretação que se prendam com o direito da União e que possam permitir-lhe apreciar essa compatibilidade para decidir o processo perante ele pendente (v., nomeadamente, acórdão de 15 de dezembro de 1993, Hünermund e o., C-292/92, Colet., p. I-6787, n.º 8; acórdão Centro Europa 7, já referido, n.º 50; e despacho Calestani e Lunardi, já referido, n.º 16).
- 35 No caso em apreço, por um lado, a questão prejudicial incide explicitamente sobre a interpretação dos artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a compatibilidade da legislação nacional controvertida com os referidos artigos.
- 36 Por outro lado, ainda que seja verdade que esse órgão jurisdicional não indicou quais as exigências previstas na legislação nacional controvertida relativamente aos organismos de certificação suscetíveis de excederem o que é necessário para atingir o objetivo prosseguido, deve salientar-se que as dúvidas do referido órgão jurisdicional incidem sobre o exagero das exigências previstas e não sobre uma exigência em particular.
- 37 Por conseguinte, é precisamente neste quadro que deve ser dada uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto ao mérito

Observações preliminares

- 38 A título preliminar, há que recordar que a Diretiva 89/106 tem por objetivo principal eliminar os obstáculos às transações, prevendo condições que permitam aos produtos de construção ser livremente comercializados no interior da União. Para o efeito, essa diretiva precisa as exigências essenciais que os produtos de construção devem respeitar e que são aplicadas mediante normas harmonizadas e normas nacionais de transposição, aprovações técnicas europeias e especificações técnicas nacionais reconhecidas ao nível da União (v., neste sentido, acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Bélgica, C-227/06, n.º 31).
- 39 É pacífico que o aço para armar betão é um «produto de construção» na aceção da Diretiva 86/106, que não é objeto nem de uma norma harmonizada ou de uma aprovação técnica europeia nem de uma especificação técnica nacional reconhecida ao nível da União, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, dessa diretiva.
- 40 Ora, no que diz respeito a um produto de construção não abrangido pelo artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 89/106, o seu artigo 6.º, n.º 2, dispõe que os Estados-Membros autorizarão a sua comercialização no seu território, desde que satisfaçam disposições nacionais conformes com o Tratado, até que as especificações técnicas europeias disponham em contrário (v., neste sentido, acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 33).
- 41 Como decorre da decisão de reenvio, nos termos da legislação espanhola, existem duas possibilidades de comprovar a conformidade do aço para armar betão com os padrões de segurança e de qualidade industriais espanhóis, uma, através de ensaios e de controlos no momento da receção dos lotes de aço na obra, a outra, mediante a apresentação de uma marca de qualidade pela qual se presume que o produtor de aço respeitou as especificações técnicas superiores.

- 42 As recorrentes no processo principal, confirmando a apreciação do órgão jurisdicional de reenvio, salientaram que a primeira via provoca um aumento dos custos do controlo, tendo o Governo espanhol observado que, pelo menos, neste âmbito, os controlos aumentam e os custos com eles relacionados são suportados pelos utilizadores finais.
- 43 Nestas circunstâncias, a segunda via que permite comprovar a conformidade do aço para armar betão assume, em Espanha, uma importância especial, na medida em que os utilizadores finais são economicamente incitados a utilizar aço para armar betão certificado mediante uma marca de qualidade.
- 44 A este respeito, importa observar que o artigo 81.º da instrução de betão prevê um procedimento de reconhecimento das marcas de qualidade concedidas por organismos de Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha ao aço para armar betão que ali é produzido. Esse artigo dispõe, em especial, que, para ser oficialmente reconhecida, a marca de qualidade concedida por um Estado-Membro deve cumprir as condições estabelecidas no anexo n.º 19 da instrução.
- 45 Esse anexo contém, por um lado, as condições materiais que o aço para armar betão deve respeitar e, por outro, as exigências processuais e formais relativas à atribuição da marca de qualidade.
- 46 Em especial, o artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão estabelece as exigências que os organismos de certificação de Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha devem respeitar para que as marcas de qualidade que emitem sejam reconhecidas oficialmente em Espanha.
- 47 Neste contexto, há que recordar que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/106, aplicável aos produtos de construção cujas especificações técnicas não foram harmonizadas, o Estado-Membro destinatário considera esses produtos conformes com as disposições nacionais em vigor, se os produtos tiverem sido considerados satisfatórios em ensaios e inspeções efetuados por um organismo aprovado no Estado-Membro produtor segundo os métodos em vigor no Estado-Membro destinatário ou por este reconhecidos como equivalentes.
- 48 A este respeito, o anexo IV dessa diretiva estabelece as condições mínimas necessárias que os organismos de certificação, os organismos de inspeção e os laboratórios de ensaio devem preencher para serem aprovados.
- 49 Importa observar que as exigências previstas artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão para os organismos de certificação excedem essas condições mínimas.
- 50 Ora, é pacífico que um Estado-Membro só pode sujeitar a comercialização no seu território de um produto de construção não abrangido pelas especificações técnicas harmonizadas ou reconhecidas ao nível da União às condições nacionais que respeitem as obrigações decorrentes do Tratado, nomeadamente o princípio da livre circulação das mercadorias enunciado nos artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE (v. acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 34).
- 51 Consequentemente, há que apurar se, como sustentam as recorrentes no processo principal, a aplicação exaustiva dessas exigências aos organismos de certificação de um Estado-Membro diferente do Reino de Espanha constitui um entrave à livre circulação de mercadorias.

Quanto à existência de um entrave à livre circulação de mercadorias

- 52 Segundo jurisprudência assente, toda e qualquer legislação comercial dos Estados-Membros suscetível de entrar, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, o comércio na União deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas na aceção do

artigo 34.º TFUE (v., designadamente, acórdãos de 11 de julho de 1974, *Dassonville*, 8/74, *Recueil*, p. 837, n.º 5, *Colet.*, p. 423, e de 2 de dezembro de 2010, *Ker-Optika*, C-108/09, *Colet.*, p. I-12213, n.º 47).

- 53 Resulta de jurisprudência igualmente assente que o artigo 34.º TFUE reflete a obrigação de respeitar os princípios da não discriminação e do reconhecimento mútuo dos produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros, bem como a de assegurar aos produtos da União um livre acesso aos mercados nacionais (v. acórdão de 10 de fevereiro de 2009, *Comissão/Itália*, C-110/05, *Colet.*, p. I-519, n.º 34, e acórdão *Ker-Optika*, já referido, n.º 48).
- 54 No caso em apreço, nos termos do artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão, os organismos dos Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha que emitem certificados de qualidade para o aço para armar betão devem respeitar todas as condições previstas nessa disposição para que os referidos certificados sejam oficialmente reconhecidos em Espanha.
- 55 A imposição de todas essas exigências pode levar ao indeferimento do pedido de reconhecimento dos certificados de qualidade emitidos num Estado-Membro diferente do Reino de Espanha, quando o organismo que os emite não respeite essas exigências, tanto mais que o artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão prevê condições mais amplas do que as condições mínimas necessárias previstas no anexo IV da Diretiva 89/106, que os organismos aprovados na aceção dessa diretiva devem respeitar.
- 56 As exigências controvertidas são, portanto, suscetíveis de restringir o acesso ao mercado espanhol do aço para armar betão produzido e certificado num Estado-Membro diferente do Reino de Espanha, na medida em não são necessariamente respeitadas pelo organismo de certificação do Estado de fabrico.
- 57 Uma vez que os operadores económicos estabelecidos no Reino de Espanha são dissuadidos de importar aço para armar betão produzido noutro Estado-Membro, e mesmo que as exigências do artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão se apliquem não só aos organismos de certificação de Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha mas também aos organismos de certificação espanhóis, a legislação nacional controvertida deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na aceção do artigo 34.º TFUE.

Quanto à justificação do entrave à livre circulação de mercadorias

- 58 É pacífico que um entrave à livre circulação de mercadorias pode ser justificado por uma das razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.º TFUE, ou por exigências imperativas. Em ambos os casos, a medida nacional deve ser adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassar o necessário para atingir esse objetivo (v. acórdão *Ker-Optika*, já referido, n.º 57).
- 59 No caso em apreço, o Governo espanhol salienta que a legislação nacional controvertida se justifica pelo objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas na medida em que visa garantir a segurança dos utilizadores das obras de arte e dos edifícios.
- 60 A este respeito, é pacífico que, na ausência de normas de harmonização, compete aos Estados-Membros decidir do nível a que pretendem assegurar a proteção da saúde e da vida das pessoas e da necessidade de controlar os produtos em causa no momento da sua utilização (v., neste sentido, acórdãos de 27 de junho de 1996, *Brandsma*, C-293/94, *Colet.*, p. I-3159, n.º 11, e de 10 de novembro de 2005, *Comissão/Portugal*, C-432/03, *Colet.*, p. I-9665, n.º 44).
- 61 Neste contexto, há que salientar as divergências que se revelaram na audiência entre, por um lado, a compreensão do sistema das marcas de qualidade que determinadas partes interessadas defenderam oralmente e, por outro, a redação das próprias disposições nacionais em causa e as observações escritas de algumas dessas partes.

- 62 Assim, o artigo 2.º do anexo n.º 19 da instrução de betão dispõe que «[...] de forma voluntária, o fabricante de qualquer produto, o responsável por qualquer processo ou o construtor pode optar pela posse de uma marca de qualidade que comprove um nível de garantia superior ao mínimo estabelecido por esta instrução. [...]. [E]ste anexo estabelece as condições que permitem distinguir quando essas marcas de qualidade comportam um nível de garantia adicional ao mínimo regulamentar e podem, por conseguinte, ser objeto de reconhecimento oficial por parte das Administrações competentes». O Governo espanhol e a Acerteq alegaram nas suas observações escritas que as marcas de qualidade oficialmente reconhecidas permitem demonstrar que o produto certificado oferece um nível de garantia superior ou muito superior ao geralmente exigido pela instrução de betão.
- 63 Se o órgão jurisdicional de reenvio adotasse esta conceção do sistema de marcas de qualidade em Espanha, daí resultaria que as marcas de qualidade oficialmente reconhecidas em Espanha se destinariam a comprovar que o produto certificado satisfaz exigências que excedem os requisitos mínimos previstos na instrução de betão para garantir a segurança industrial.
- 64 Nessas circunstâncias, as exigências que o anexo n.º 19 da instrução de betão impõe aos organismos que emitem as marcas de qualidade e aos procedimentos a seguir para o reconhecimento oficial dessas marcas em Espanha excederiam o que é necessário para comprovar a conformidade do aço para armar betão com os requisitos mínimos que garantem a proteção da vida e da saúde das pessoas. Consequentemente, esse objetivo não pode justificar o entrave à livre circulação de mercadorias que resulta da legislação nacional controvertida.
- 65 Em contrapartida, algumas das partes interessadas alegaram na audiência que o sistema espanhol de marcas de qualidade permite que se crie para o produto certificado uma presunção de conformidade com os requisitos mínimos instituídos pela instrução de betão.
- 66 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar qual destas interpretações do direito nacional é correta. No caso de optar pela que foi defendida pelas partes na audiência no Tribunal de Justiça, dever-se-ia então distinguir entre, por um lado, os certificados de qualidade emitidos em Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha por organismos aprovados na aceção da Diretiva 89/106 e, por outro, os emitidos por entidades diferentes.
- 67 Assim, nesta última hipótese, seria perfeitamente legítimo que um Estado-Membro, face ao objetivo de garantir a saúde e a vida das pessoas, se assegurasse que o organismo que emitiu um certificado de qualidade cumpre as exigências quanto à sua atividade de inspeção, como as previstas no anexo n.º 19 da instrução de betão.
- 68 No que diz respeito aos certificados de qualidade emitidos em Estados-Membros diferentes do Reino de Espanha por organismos aprovados na aceção da Diretiva 89/106, o Tribunal de Justiça já decidiu que os mecanismos de reconhecimento da equivalência desses certificados implica uma atitude ativa por parte do organismo nacional ao qual é feito o pedido de reconhecimento. Essa atitude ativa também se impõe, aliás, sendo esse o caso, ao organismo que emite esse certificado, e cabe aos Estados-Membros garantir que os organismos aprovados competentes cooperem mutuamente a fim de facilitar os procedimentos a seguir para obter o acesso ao mercado do Estado-Membro de importação (v., neste sentido, acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.º 47).
- 69 O artigo 16.º da Diretiva 89/106 salienta, de resto, nos termos dos seus n.ºs 2 e 3, a importância dessa cooperação.
- 70 Nestas circunstâncias, há que observar que, à luz dessa cooperação e do princípio do reconhecimento mútuo como recordado no n.º 53 do presente acórdão, determinadas exigências previstas no artigo 4.º do anexo n.º 19 da instrução de betão são suscetíveis de exceder o que é necessário para

garantir o respeito dos requisitos mínimos previstos na instrução de betão, que asseguram a proteção da vida e da saúde das pessoas, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar no processo principal.

- 71 Consequentemente, há que responder à questão submetida que os artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que as exigências previstas no artigo 81.º da instrução de betão, em conjugação com o anexo n.º 19 dessa instrução, para permitir o reconhecimento oficial dos certificados que comprovam o nível de qualidade do aço para armar betão emitidos num Estado-Membro diferente do Reino de Espanha constituem um entrave à livre circulação de mercadorias. Esse entrave pode ser justificado pelo objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas, desde que as exigências previstas não sejam superiores aos requisitos mínimos exigidos para a utilização do aço para armar betão em Espanha. Nesse caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, na hipótese de o organismo que emite o certificado de qualidade cujo reconhecimento oficial é requerido em Espanha ter a qualidade de organismo aprovado na aceção da Diretiva 89/106, quais as exigências que excedem o que é necessário para a prossecução do objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas.

Quanto às despesas

- 72 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

Os artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que as exigências previstas no artigo 81.º da Instrução de Betão Estrutural (EHE-08) aprovada pelo Real Decreto 1247/2008, de 18 de julho de 2008, em conjugação com o anexo n.º 19 dessa instrução, para permitir o reconhecimento oficial dos certificados que comprovam o nível de qualidade do aço para armar betão emitidos num Estado-Membro diferente do Reino de Espanha constituem um entrave à livre circulação de mercadorias. Esse entrave pode ser justificado pelo objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas, desde que as exigências previstas não sejam superiores aos requisitos mínimos exigidos para a utilização do aço para armar betão em Espanha. Nesse caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, na hipótese de o organismo que emite o certificado de qualidade cujo reconhecimento oficial é requerido em Espanha ter a qualidade de organismo aprovado na aceção da Diretiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção, quais as exigências que excedem o que é necessário para a prossecução do objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas.

Assinaturas