

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

1 maart 2012 (*)

„Vrij verkeer van goederen – Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking – Richtlijn 89/106/EEG – Producten bestemd voor bouw – Niet-geharmoniseerde normen – Kwaliteitskeurmerken – Vereisten voor certificatie-instanties”

In zaak C-484/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunal Supremo (Spanje) bij beslissing van 14 september 2010, ingekomen bij het Hof op 7 oktober 2010, in de procedure

Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor),

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

tegen

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),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Safjan, kamerpresident, E. Levits (rapporteur) en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 oktober 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- l'Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) en l'Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac), vertegenwoordigd door A. Vázquez Guillén, procurador, bijgestaan door J. M. Sala Arquer, abogado,
- Calidad Siderúrgica SL, vertegenwoordigd door M. del Valle Gili Ruiz, procuradora, bijgestaan door C. L. Rubio Soler, abogado,
- l'Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), vertegenwoordigd door L. Cazorla González-Serrano, abogado,
- l'Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, vertegenwoordigd door C. Tejada Marcelino, procuradora, bijgestaan door A. Albert Mora, abogado,
- l'Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), vertegenwoordigd door C. Hidalgo Senén en E. Hidalgo Martínez, procuradores,
- l'Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), vertegenwoordigd door R. Martínez Solís, abogada,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta en B. Plaza Cruz als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. M. Wissels als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Biancella, G. Zavvos en A. Alcover San Pedro als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) en de Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac), en anderzijds de Administración del Estado, de Calidad Siderúrgica SL, het Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, de Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), de Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, de Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, de Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), Ferrovial Agromán SA, de Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen) en de Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), over een vordering tot nietigverklaring van real decreto nr. 1247/2008 van 18 juli 2008 houdende goedkeuring van de instructie betreffende constructiebeton (EHE-08) (BOE nr. 203 van 22 augustus 2008, blz. 35176).

Toepasselijke bepalingen

3 Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (PB 1989, L 40, blz. 12), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 (PB L 220, blz. 1, hierna: „richtlijn 89/106”) is krachtens artikel 1, lid 1, van toepassing op „voor de bouw bestemde producten”.

4 Artikel 6, lid 2, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten mogen toestemming geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen van producten die niet onder artikel 4, lid 2, vallen, indien deze in overeenstemming zijn met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de in de hoofdstukken II en III bedoelde Europese technische specificaties anders wordt bepaald [...]”

5 Artikel 16 van bedoelde richtlijn luidt als volgt:

„1. Indien voor een bepaald product technische specificaties als bedoeld in artikel 4 ontbreken, beschouwt de lidstaat van bestemming, op van geval tot geval gedaan verzoek, dat product bij de tests en controles, welke in de lidstaat van oorsprong zijn verricht door een erkende instantie, als conform de geldende nationale voorschriften, indien deze tests en controles zijn verricht overeenkomstig de methoden welke in de lidstaat van bestemming gelden of als gelijkwaardig worden erkend.

2. De lidstaat van oorsprong deelt de lidstaat van bestemming mede welke instantie hij voornemens is voor de proeven en controles overeenkomstig diens voorschriften te erkennen. De lidstaat van bestemming en de lidstaat van oorsprong verstrekken elkaar alle nodige gegevens. Na uitwisseling van de gegevens erkent de lidstaat van oorsprong de aldus aangewezen instantie. Indien een lidstaat bezwaar maakt, motiveert hij zijn standpunt en brengt hij de Commissie daarvan op de hoogte.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de aangewezen instanties elkaar de nodige bijstand verlenen.

4. Wanneer een lidstaat vaststelt dat een erkende instantie de tests en controles niet op de juiste wijze volgens zijn nationale voorschriften verricht, deelt hij dit mede aan de lidstaat waar die instantie is erkend. Deze lidstaat stelt de andere lidstaat binnen een passende termijn op de hoogte van de genomen maatregelen. Indien deze lidstaat de genomen maatregelen niet toereikend acht, kan hij het in handel brengen en het gebruik van het betrokken product verbieden of aan bijzondere voorwaarden binden; hiervan stelt hij de andere lidstaat en de Commissie in kennis.”

6 Artikel 17 van diezelfde richtlijn bepaalt:

„De lidstaten van bestemming kennen aan de in de lidstaat van oorsprong volgens de in artikel 16 bedoelde procedure opgestelde rapporten en afgegeven conformiteitsverklaringen dezelfde waarde toe als aan hun overeenkomstige nationale documenten.”

7 Artikel 18, lid 2, van hoofdstuk VII van richtlijn 89/106 („Erkende instanties”) luidt als volgt:

„De certificatie- en inspectie-instanties alsmede de testlaboratoria moeten aan de in bijlage IV vastgestelde criteria voldoen.”

8 Bijlage IV bij richtlijn 89/106 vermeldt de minimumvoorwaarden waaraan de certificatie- en inspectie-instanties en de testlaboratoria moeten voldoen om erkend te worden in de zin van deze richtlijn.

Nationale wettelijke regeling

- 9 De instructie betreffende constructiebeton (EHE-08), goedgekeurd bij real decreto nr. 1247/2008 (hierna: „Betoninstructie”), bepaalt de technische specificaties waaraan van beton afgeleide producten moeten voldoen om in Spanje in de bouwsector te worden gebruikt.
- 10 Die instructie bepaalt eveneens hoe de naleving van die technische specificaties wordt gecontroleerd.
- 11 Wat wapeningsstaal betreft, voorziet artikel 87 van de Betoninstructie in twee mogelijkheden om aan te tonen dat een product aan de technische specificaties voldoet.
- 12 Enerzijds wordt aangetoond dat wapeningsstaal aan de kwaliteits- en veiligheidsnormen voldoet indien het over een kwaliteitskeurmerk beschikt dat officieel is erkend overeenkomstig bijlage 19 bij de Betoninstructie.
- 13 Anderzijds wordt bij ontstentenis van een erkend kwaliteitskeurmerk de overeenstemming met de bedoelde specificaties vastgesteld door proeven en testen, die bij de ontvangst van elke partij wapeningsstaal worden verricht.
- 14 Voor wat wapeningsstaal betreft dat afkomstig is uit een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje, bepaalt artikel 4, lid 1, van de Betoninstructie:

„Binnen de werkingssfeer van deze instructie mogen de voor de bouw bestemde producten die rechtmatig zijn geproduceerd of in de handel gebracht in de lidstaten van de Europese Unie [...] worden gebruikt, op voorwaarde dat zij voldoen aan de regelgeving van die lidstaten en dat zij, met betrekking tot het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, een veiligheidsniveau waarborgen dat overeenkomt met het door deze instructie verlangde niveau.

Dit niveau van gelijkwaardigheid wordt erkend overeenkomstig de bepalingen van artikel 4, lid 2, of, in voorkomend geval, van artikel 16 van richtlijn 89/106/EEG [...]

De vrijwillige kwaliteitskeurmerken die de naleving van de vereisten van deze instructie vergemakkelijken, kunnen worden erkend door de voor de bouw bevoegde overheidsinstanties van elke lidstaat van de Europese Economische Ruimte en kunnen betrekking hebben op het ontwerp van de structuur, de producten, de gebruikte bouwprocédés of de inaanmerkingneming van milieucriteria.”

- 15 Artikel 81 van die instructie, met als opschrift „Garantieniveaus en kwaliteitskeurmerken”, bepaalt:
- „Voor de overeenstemming met de basisvereisten van deze regelgeving moeten de producten en procédés met een voldoende hoog garantieniveau aan een geheel van specificaties voldoen.
- De [producerende staten] kunnen voor [hun] producten en procédés altijd een hoger garantieniveau vaststellen dan het vereiste minimum, door systemen in te voeren (zoals kwaliteitskeurmerken) die door middel van passende controles, inspecties en tests waarborgen dat [hun] kwaliteitssystemen en [hun] productiecontroles voldoen aan de vereisten voor de toekenning van die keurmerken.
- Dergelijke bijkomende en boven de wettelijke minima liggende garantieniveaus kunnen worden aangetoond:
- a. door de toepassing van een kwaliteitskeurmerk dat officieel is erkend overeenkomstig de procedure van bijlage 19 bij deze instructie, of
 - b. voor producten die op de bouwplaats zelf worden geproduceerd of voor procédés die aldaar

worden uitgevoerd, door een gelijkwaardig, onder de verantwoordelijkheid van de Dirección Facultativa gevalideerd en gecontroleerd systeem, dat verzekert dat die producten en procédés gelijkwaardige garanties bieden als die welke door bijlage 19 voor de officieel erkende kwaliteitskeurmerken worden vereist.

Deze instructie voorziet in de toepassing van bepaalde bijzondere criteria voor de levering van deze producten en procédés die blijkens één van de twee in de vorige alinea genoemde procedures een hoger garantieniveau bieden.

De controle bij de levering kan rekening houden met de aan het bezit van een keurmerk verbonden garanties, mits dit keurmerk aan bepaalde voorwaarden voldoet. Bij de levering kunnen bijzondere criteria worden toegepast voor zowel procédés als producten die richtlijn 89/106/EEG vrijstelt van de verplichting een CE-markering te dragen, indien die procédés of producten over een kwaliteitskeurmerk beschikken dat op vrijwillige basis is geplaatst, dat officieel is erkend door een instantie die bevoegd is voor bouw- of openbare werken, en die instantie behoort tot de overheid van een lidstaat van de Europese Unie of van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

De in de vorige alinea vermelde regel is eveneens van toepassing op voor de bouw bestemde producten die rechtmatig zijn geproduceerd of in de handel gebracht in een staat die met de Europese Unie een associatieovereenkomst op douanegebied heeft gesloten, indien die overeenkomst bepaalt dat die producten op dezelfde wijze moeten worden behandeld als die welke zijn geproduceerd of in de handel gebracht in een lidstaat van de Europese Unie. Het niveau van gelijkwaardigheid wordt in dat geval vastgesteld overeenkomstig de procedures van richtlijn 89/106/EEG.

Voor de overeenstemming met de basisvereisten van deze instructie moeten de kwaliteitskeurmerken voldoen aan de officiële erkenningsvoorwaarden van bijlage 19

[...]"

16 Bijlage 19 bij de Betoninstructie, met als opschrift „Garantieniveaus en officiële erkenningsvoorwaarden voor keurmerken”, bevat met name de regels betreffende de organisatie en de werking van de certificatie-instanties en de bevoegdheden van het terzake bevoegde overheidsorgaan.

17 Artikel 1 van die bijlage bepaalt:

„Op grond van deze instructie kan de Dirección Facultativa bijzondere criteria toepassen voor bepaalde producten en procédés die overeenkomstig artikel 81 op vrijwillige basis bijkomende en boven de wettelijke minima liggende garantieniveaus bieden.

Die bijkomende garantieniveaus worden in het algemeen aangetoond door het aanbrengen van een kwaliteitskeurmerk dat officieel is erkend door een voor de bouw bevoegde overheidsinstantie van een lidstaat van de Europese Unie, van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van een staat die met de Europese Unie een overeenkomst over de instelling van een douane-unie heeft gesloten, in welk geval het niveau van gelijkwaardigheid wordt bepaald volgens de procedures van richtlijn 89/106/EEG.”

18 Artikel 2 van bijlage 19 bij de Betoninstructie bepaalt:

„[...] Voor producten of procédés waarvoor geen CE-markering geldt, is het wettelijke garantieniveau datgene waarin deze instructie voorziet.

Bovendien kunnen de producent van een product, de verantwoordelijke voor een procédé of de

bouwer vrijwillig kiezen voor een kwaliteitskeurmerk dat een hoger garantieniveau biedt dan het minimumniveau voorzien in deze instructie. Voor producten met een CE-markering moeten deze kwaliteitskeurmerken een toegevoegde waarde bieden op het vlak van kenmerken die niet onder de CE-markering vallen.

Aangezien het vrijwillige initiatieven betreft, kunnen die kwaliteitskeurmerken volgens andere criteria en bijzondere procedures worden toegekend. Deze bijlage vermeldt de voorwaarden op grond waarvan de keurmerken die bovenop het wettelijke garantieniveau een bijkomend garantieniveau bieden, kunnen worden onderscheiden, en om die reden door de bevoegde overheidsinstanties officieel kunnen worden erkend.”

19 Artikel 3 van die bijlage luidt als volgt:

„De bevoegde overheidsinstantie die het keurmerk officieel erkent, moet nagaan of aan de officiële erkenningsvoorwaarden van deze bijlage is voldaan, en er over waken dat deze voorwaarden vervuld blijven. Daartoe kan de overheidsinstantie, met inachtneming van de vereiste vertrouwelijkheid, tussenkomen in alle activiteiten die zij relevant acht voor de erkenning van het keurmerk.

[...]”

20 Artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie bepaalt:

„Om officieel te worden erkend, moet het keurmerk

- op basis van vrijwilligheid worden verleend door een certificatie-instantie die voldoet aan de voorwaarden van deze bijlage;
- overeenstemmen met de bepalingen van deze instructie en die overeenstemming uitdrukkelijk vermelden in het reglement dat de regels vaststelt voor de toekenning ervan;
- worden toegekend krachtens een reglement dat de bijzondere garanties bepaalt die het keurmerk biedt, evenals zijn toekenningsprocedure, zijn werking, de technische vereisten waaraan het moet voldoen en de regels volgens welke elke beslissing betreffende het keurmerk wordt genomen.

Bedoeld reglement moet

- door het publiek kunnen worden geraadpleegd, in duidelijke en precieze bewoordingen zijn opgesteld en voor zowel de klant van de certificatie-instantie als voor andere betrokkenen ondubbelzinnige informatie bevatten;
- eveneens voorzien in bijzondere procedures voor zowel de installaties die een onderdeel van het bouwproject vormen als deze welke daar niet toe behoren en voor de procédés die op het bouwproject worden toegepast;
- de onafhankelijkheid en onpartijdigheid garanderen van de instantie die het keurmerk toekent, met name door personen die in het dossier adviezen of aanbevelingen verstrekken te verbieden mee over dat dossier te beslissen;
- voor de producten die zijn gecertificeerd op basis van non-conforme resultaten bij de productiecontrole, bepalen wat moet gebeuren om te verzekeren dat de vereiste corrigerende maatregelen onmiddellijk worden genomen, en, in voorkomend geval, dat de klanten daarover worden geïnformeerd; tevens moet het reglement de maximumtermijn bepalen waarbinnen deze corrigerende maatregelen na de vaststelling van de non-conformiteit moeten worden genomen;

- de minimumvereisten vermelden waaraan de bij de certificering betrokken laboratoria moeten voldoen;
- aan de toekenning van het keurmerk de voorwaarde verbinden dat voor producten of procédés die worden gebruikt in installaties die zich niet op het bouwproject bevinden, de gegevens van de productiecontrole gedurende minstens zes maanden beschikbaar blijven. Voor installaties die zich op het bouwproject bevinden, moet het reglement criteria vaststellen om het niveau van de productie-informatie en hetzelfde garantieniveau voor de gebruiker te verzekeren.
- voor de producten of procédés die in deze bijlage niet aan de orde zijn, maar wel in de instructie zijn vermeld, aanvullende garanties bieden voor de kenmerken die verschillen van de wettelijke kenmerken, maar die kunnen bijdragen aan de naleving van de voorwaarden van deze instructie.”

Hoofding en prejudiciële vraag

- 21 De leden van Ascafor zijn ondernemingen met als hoofdactiviteit de productie en het op de markt brengen in Spanje van wapeningsstaal voor beton. De leden van Asidac zijn Spaanse invoerders van staal voor bouwdoeleinden.
- 22 Deze verenigingen betogen dat de Betoninstructie, en in het bijzonder artikel 81 en bijlage 19 ervan, hun mogelijkheid beperkt om wapeningsstaal in te voeren uit andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje.
- 23 De verwijzende rechter preciseert dat in Spanje wapeningsstaal slechts in de bouw mag worden gebruikt indien het aan een bepaald aantal technische specificaties voldoet.
- 24 Aldus voorziet de Betoninstructie in twee mogelijkheden om aan te tonen dat die vereisten zijn nageleefd, namelijk ofwel wordt de overeenstemming van het wapeningsstaal met de technische specificaties vastgesteld door tests en controles verricht bij de levering van elke partij wapeningsstaal, ofwel beschikt het wapeningsstaal over een officieel erkend kwaliteitskeurmerk, namelijk indien blijkt dat de producent tijdens de productie de vereisten van die instructie heeft nageleefd.
- 25 De verwijzende rechter benadrukt dat in het eerste geval de tests en conformiteitscontroles duurder zijn en door de eindgebruiker van het staal en niet door de producent worden betaald, wat wel het geval is bij de conformiteitsprocedure door verkrijging van een officieel erkend kwaliteitskeurmerk.
- 26 De verwijzende rechter leidt daaruit af dat de gebruikers van wapeningsstaal worden aangemoedigd om de gecertificeerde producten te gebruiken, namelijk de producten die beschikken over een officieel erkend kwaliteitskeurmerk, om aldus de onaangenaamheden en kosten verbonden met een conformiteitscontrole bij de levering van elke partij wapeningsstaal te vermijden, zodat ook de producenten in andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje worden aangemoedigd om hun producten op de Spaanse markt te brengen met gebruikmaking van een dergelijk door de Spaanse overheidsinstanties officieel erkend kwaliteitskeurmerk.
- 27 Onder verwijzing naar de erkenningsprocedure voor kwaliteitskeurmerken van andere lidstaten dan die van het Koninkrijk Spanje, voorzien in artikel 81 van de Betoninstructie, gelezen in samenhang met bijlage 19 ervan, betwijfelt de verwijzende rechter in dit verband of de voorwaarden waaraan de certificatie-instanties van die lidstaten moeten voldoen om de door hen verleende kwaliteitscertificaten in Spanje officieel te laten erkennen, verenigbaar zijn met de artikelen 34 en 36 VWEU.
- 28 In die omstandigheden heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het

Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is de uitputtende regeling waaraan bijlage 19 bij real decreto nr. 1247/08 van 18 juli 2008, gelezen in samenhang met artikel 81 ervan, de officiële erkenning van kwaliteitskeurmerken onderwerpt, buitensporig en onevenredig aan het beoogde doel? Houdt zij een ongerechtvaardigde beperking in die de erkenning bemoeilijkt van de gelijkwaardigheid van de kwaliteitscertificaten, en vormt zij een met artikel [34 VWEU] en artikel [36 VWEU] strijdige belemmering of beperking voor het in de handel brengen van ingevoerde producten?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 29 Calidad Siderúrgica SL, de Aidico Instituto Tecnológico de la Construcción en Acerteq hebben de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag aangevoerd.
- 30 Enerzijds zou de verwijzende rechter het Hof in werkelijkheid verzoeken om door een uitlegging van het nationale recht het geding ten gronde te beslechten. Bijgevolg dient het Hof zich onbevoegd te verklaren.
- 31 Anderzijds zou de vraag in hypothetische en fictieve bewoordingen zijn opgesteld, voor zover de verwijzende rechter niet heeft aangegeven welke vereisten van de litigieuze nationale regelgeving onevenredig zijn ten aanzien van het door die regelgeving beoogde doel.
- 32 Er zij meteen aan herinnerd dat de procedure van artikel 267 VWEU is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en die van het Hof. Het staat uitsluitend aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie arresten van 5 oktober 2006, Nádásdi en Németh, C-290/05 en C-333/05, Jurispr. blz. I-10115, punt 28, en 16 december 2008, Michaniki, C-213/07, Jurispr. blz. I-9999, punt 32).
- 33 Het staat evenwel niet aan het Hof om in het kader van een prejudiciële procedure te oordelen over de verenigbaarheid met het Unierecht van een nationale wettelijke regeling of om nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen uit te leggen (zie met name, arresten van 9 september 2003, Jaeger, C-151/02, Jurispr. blz. I-8389, punt 43, en 31 januari 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Jurispr. blz. I-349, punt 49, en beschikkingen van 17 september 2009, Investitionsbank Sachsen-Anhalt, C-404/08 en C-409/08, punt 25, en 13 januari 2010, Calestani en Lunardi, C-292/09 en C-293/09, punt 15).
- 34 Het Hof heeft echter herhaaldelijk geoordeeld dat het bevoegd is om de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen deze verenigbaarheid te beoordelen bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding (zie met name, arresten van 15 december 1993, Hünermund e.a., C-292/92, Jurispr. blz. I-6787, punt 8, Centro Europa 7, reeds aangehaald, punt 50, en beschikking Calestani en Lunardi, reeds aangehaald, punt 16).
- 35 Enerzijds betreft de prejudiciële vraag in onderhavige zaak uitdrukkelijk de uitlegging van de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU, voor zover de verwijzende rechter twijfelt aan de verenigbaarheid van de litigieuze nationale wetgeving met bedoelde artikelen.
- 36 Anderzijds moet worden benadrukt dat hoewel de verwijzende rechter niet heeft aangegeven welke

van de door de bestreden nationale regelgeving aan de certificatie-instanties opgelegde vereisten verder gaan dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, zijn twijfels de uitputtende aard van de opgelegde vereisten betreffen en niet één vereiste in het bijzonder.

37 Bijgevolg moet juist binnen dat kader aan de verwijzende rechter een nuttig antwoord worden gegeven.

Ten gronde

Voorafgaande opmerkingen

38 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat richtlijn 89/106 als voornaamste doel heeft belemmeringen voor het handelsverkeer weg te nemen door het scheppen van voorwaarden waardoor voor de bouw bestemde producten binnen de Unie vrij kunnen worden verhandeld. Daartoe preciseert deze richtlijn de wezenlijke vereisten waaraan voor de bouw bestemde producten moeten voldoen, en die door geharmoniseerde normen en nationale omzettingnormen, Europese technische goedkeuringen en op het niveau van de Unie erkende nationale technische specificaties worden toegepast (zie in die zin, arrest van 13 maart 2008, Commissie/België, C-227/06, punt 31).

39 Vaststaat dat wapeningsstaal voor beton een „product bestemd voor de bouw” is in de zin van richtlijn 89/106, waarvoor geen geharmoniseerde norm of Europese technische goedkeuring geldt, en evenmin een op het niveau van de Unie erkende nationale technische specificatie in de zin van artikel 4, lid 2, van die richtlijn.

40 Aangezien het een bouwproduct betreft dat niet onder artikel 4, lid 2, van richtlijn 89/106 valt, bepaalt artikel 6, lid 2, ervan dat de lidstaten toestemming geven voor het op hun grondgebied in de handel brengen ervan indien het overeenstemt met de nationale bepalingen welke conform het Verdrag zijn, tenzij dit door de Europese technische specificaties anders wordt bepaald (zie in die zin arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 33).

41 Blijkens de verwijzingsbeslissing voorziet de Spaanse regelgeving in twee mogelijkheden om aan te tonen dat wapeningsstaal voor beton aan de Spaanse industriële veiligheids- en kwaliteitsnormen voldoet, namelijk door tests en controles bij de levering van de partijen staal op het bouwproject, of door de voorlegging van een kwaliteitskeurmerk waarmee het vermoeden wordt gecreëerd dat de producent van het staal hogere technische specificaties heeft nageleefd.

42 Verzoeksters in het hoofdgeding sluiten zich aan bij de beoordeling van de verwijzende rechter, en benadrukken dat de eerste mogelijkheid leidt tot een stijging van de controlekosten; de Spaanse regering erkent dat de controles in dit verband zijn verscherpt en dat de daarmee verbonden kosten door de eindgebruikers worden gedragen.

43 In die omstandigheden krijgt de tweede mogelijkheid om de overeenstemming van het wapeningsstaal aan te tonen in Spanje een bijzonder belang, daar de eindgebruikers economisch worden aangemoedigd om wapeningsstaal te gebruiken dat gecertificeerd is door een kwaliteitskeurmerk.

44 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 81 van de Betoninstructie in een erkenningsprocedure voorziet voor kwaliteitskeurmerken die door de overheidsinstanties van andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje worden toegekend voor het aldaar geproduceerde wapeningsstaal. Dit artikel bepaalt in het bijzonder dat om officieel te worden erkend, het door een lidstaat toegekende kwaliteitskeurmerk moet voldoen aan de voorwaarden van bijlage 19 bij die instructie.

45 Die bijlage bevat enerzijds de basisvoorwaarden waaraan het wapeningsstaal moet voldoen, en anderzijds procedurele en vormvereisten voor de toekenning van het kwaliteitskeurmerk.

- 46 Artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie bepaalt meer in het bijzonder aan welke vereisten de certificatie- instanties van andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje moeten voldoen om de door hen toegekende kwaliteitskeurmerken in Spanje officieel te laten erkennen.
- 47 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat krachtens artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/106, dat geldt voor producten bestemd voor de bouw waarvoor de technische specificaties niet zijn geharmoniseerd, de lidstaat van bestemming deze producten als conform de geldende nationale voorschriften beschouwt, indien zij in de lidstaat van oorsprong de tests en controles hebben doorstaan die door een erkende instantie zijn verricht overeenkomstig de methoden die in de lidstaat van bestemming gelden of als gelijkwaardig zijn erkend.
- 48 In dit verband bevat bijlage IV bij die richtlijn de noodzakelijke minimumvoorwaarden waaraan de certificatie- en inspectie- instanties en de testlaboratoria moeten voldoen om te worden erkend.
- 49 Vastgesteld moet worden dat de vereisten voor de certificatie- instanties in artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie verder gaan dan die minimumvoorwaarden.
- 50 Vaststaat evenwel dat een lidstaat het in de handel brengen op zijn grondgebied van een voor de bouw bestemd product, waarvoor geen geharmoniseerde of op het niveau van de Unie erkende technische specificaties gelden, alleen mag onderwerpen aan nationale bepalingen die in overeenstemming zijn met de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen, met name met het in de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU neergelegde beginsel van vrij verkeer van goederen (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 34).
- 51 Zoals ook verzoeksters in het hoofdgeding aanvoeren, moet dus worden nagegaan of de uitputtende toepassing van deze vereisten op de certificatie- instanties van een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje, een belemmering vormt van het vrije verkeer van goederen.
- Het bestaan van een belemmering van het vrije verkeer van goederen
- 52 Volgens vaste rechtspraak moet iedere handelsregeling van de lidstaten die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 VWEU (zie met name, arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5, en van 2 december 2010, Ker-Optika, C-108/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 47).
- 53 Het is eveneens vaste rechtspraak dat artikel 34 VWEU uitdrukking geeft aan de verplichting tot eerbiediging van de beginselen van non-discriminatie en van wederzijdse erkenning van producten die in andere lidstaten rechtmatig worden geproduceerd en in de handel gebracht, alsook aan de verplichting om de producten van de Unie vrije toegang tot de nationale markten te verzekeren (zie arresten van 10 februari 2009, Commissie/Italië, C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punt 34, en Ker-Optika, reeds aangehaald, punt 48).
- 54 In casu onderwerpt artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie de officiële erkenning in Spanje van kwaliteitscertificaten voor wapeningsstaal die zijn verstrekt door instanties van andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje, aan de voorwaarde dat die instanties voldoen aan het geheel van de in dat artikel opgenomen vereisten.
- 55 Het opleggen van het geheel van deze vereisten kan tot gevolg hebben dat het verzoek om erkenning van kwaliteitscertificaten die zijn verstrekt in een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje wordt verworpen, wanneer de verstreckende instantie niet aan deze vereisten voldoet, te meer omdat artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie ruimere voorwaarden oplegt dan de noodzakelijke minimumnormen van bijlage IV bij richtlijn 89/106, waaraan de erkende instanties in de zin van die richtlijn moeten voldoen.

- 56 Bijgevolg kunnen de litigieuze vereisten, aangezien de certificatie-instantie van de lidstaat van oorsprong er niet noodzakelijk volledig aan voldoet, tot gevolg hebben dat de toegang tot de Spaanse markt wordt beperkt voor wapeningsstaal dat wordt geproduceerd en gecertificeerd in een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje.
- 57 Aangezien de in het Koninkrijk Spanje gevestigde marktdeelnemers ervan worden weerhouden om in een andere lidstaat geproduceerd wapeningsstaal te importeren, en al gelden de vereisten van artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie evengoed voor de certificatie-instanties van andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje als voor de Spaanse certificatie-instanties, moet de litigieuze nationale regelgeving worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU.
- Rechtvaardiging van de belemmering van het vrije verkeer van goederen
- 58 Vaststaat dat een belemmering van het vrije verkeer van goederen haar rechtvaardiging kan vinden in een van de in artikel 36 VWEU vermelde redenen van algemeen belang of op grond van dwingende vereisten. In beide gevallen dient de nationale maatregel geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en mag hij niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie arrest Ker-Optika, reeds aangehaald, punt 57).
- 59 In casu benadrukt de Spaanse regering dat de litigieuze nationale regelgeving beoogt de veiligheid te verzekeren van gebruikers van bouwwerken en gebouwen, en dus haar rechtvaardiging vindt in de doelstelling van bescherming van de gezondheid en het leven van personen.
- 60 Vaststaat in dat opzicht dat bij ontstentenis van harmonisatieregels de lidstaten beslissen in hoeverre zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen verzekeren, en of de betrokken producten moeten worden gecontroleerd bij het gebruik ervan (zie in die zin, arresten van 27 juni 1996, Brandsma, C-293/94, Jurispr. blz. I-3159, punt 11, en 10 november 2005, Commissie/Portugal, C-432/03, Jurispr. blz. I-9665, punt 44).
- 61 In dit verband dient te worden gewezen op de tegenstellingen die ter terechtzitting aan het licht zijn gekomen tussen, enerzijds, de door sommige betrokken partijen mondeling verdedigde zienswijze inzake het stelsel van kwaliteitskeurmerken en, anderzijds, de bewoordingen van de betrokken litigieuze nationale bepalingen en de schriftelijke opmerkingen van sommige van deze partijen.
- 62 Aldus bepaalt artikel 2 van bijlage 19 bij de Betoninstructie dat „de producent van een product, de verantwoordelijke voor een procédé of de bouwer vrijwillig [kan] kiezen voor een kwaliteitskeurmerk dat een hoger garantieniveau biedt dan het minimumniveau voorzien in deze instructie. [...] Deze bijlage vermeldt de voorwaarden waaraan de keurmerken die bovenop het wettelijke garantieniveau een bijkomend garantieniveau bieden, moeten voldoen, om op die grond door de bevoegde overheidsinstanties officieel te kunnen worden erkend.” De Spaanse regering en Acerteq hebben in hun schriftelijke opmerkingen betoogd dat de officieel erkende kwaliteitskeurmerken het bewijs vormen dat het gecertificeerde product een hoger of veel hoger garantieniveau biedt dan wat gewoonlijk door de Betoninstructie wordt vereist.
- 63 Zou de verwijzende rechter deze opvatting van het Spaanse kwaliteitskeurmerkenstelsel aanvaarden, dan zou dit betekenen dat de in Spanje officieel erkende kwaliteitskeurmerken bedoeld zijn als bewijs dat het gecertificeerde product voldoet aan vereisten die verder gaan dan de minimumnormen van de Betoninstructie ter verzekering van de industriële veiligheid.
- 64 In dergelijke omstandigheden gaan de vereisten van bijlage 19 bij de Betoninstructie voor de instanties die de kwaliteitskeurmerken toekennen en voor de te volgen procedures ter officiële erkenning van die keurmerken in Spanje, verder dan noodzakelijk is om te bewijzen dat het wapeningsstaal voldoet aan de minimumnormen ter bescherming van het leven en de gezondheid van personen. Bijgevolg kan een dergelijk doel niet de belemmering van het vrije verkeer van

goederen rechtvaardigen die uit de litigieuze nationale regelgeving voortvloeit.

- 65 Sommige betrokken partijen daarentegen hebben ter terechtzitting betoogd dat het Spaanse kwaliteitskeurmerkenstelsel een vermoeden doet ontstaan dat het gecertificeerde product voldoet aan de minimumnormen van de Betoninstructie.
- 66 Het staat aan de verwijzende rechter om te bepalen welke van deze twee uitleggingen van het nationale recht relevant is. Indien hij kiest voor die uitlegging welke door de partijen ter terechtzitting voor het Hof is verdedigd, moet een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de kwaliteitscertificaten die worden afgeleverd in andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje door erkende instanties in de zin van richtlijn 89/106, en, anderzijds, die welke door andere entiteiten worden afgeleverd.
- 67 In dat laatste geval is het, gelet op de doelstelling van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, volstrekt gerechtvaardigd dat een lidstaat zich ervan vergewist dat de instantie die een kwaliteitscertificaat heeft afgeleverd, voldoet aan vereisten betreffende haar controletaak, zoals die welke zijn neergelegd in bijlage 19 bij de Betoninstructie.
- 68 Wat de kwaliteitscertificaten betreft die in andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje worden afgeleverd door erkende instanties in de zin van richtlijn 89/106, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de regelingen voor de erkenning van de gelijkwaardigheid van de certificaten een actieve houding vereisen van de nationale instantie waarbij een aanvraag om erkenning is ingediend. Overigens moet in voorkomend geval ook de instantie die een dergelijk certificaat aflevert een dergelijke actieve houding aannemen, en moeten de lidstaten er voor zorgen dat de bevoegde erkende instanties onderling samenwerken, teneinde de procedures te vergemakkelijken die moeten worden gevolgd om toegang tot de markt van de lidstaat van invoer te verkrijgen (zie in die zin, arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 47).
- 69 Overigens wordt in artikel 16, leden 2 en 3, van richtlijn 89/106 de nadruk gelegd op het belang van een dergelijke samenwerking.
- 70 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat gelet op een dergelijke samenwerking en op het in punt 53 van het huidige arrest in herinnering gebrachte beginsel van wederzijdse erkenning, bepaalde vereisten van artikel 4 van bijlage 19 bij de Betoninstructie verder kunnen gaan dan noodzakelijk is ter verzekering van de naleving van de minimumnormen van de Betoninstructie ter bescherming van het leven en de gezondheid van personen; het staat aan de verwijzende rechter dit in het hoofdgeding te beoordelen.
- 71 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord, dat de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd, dat de vereisten van artikel 81 van de Betoninstructie, gelezen in samenhang met bijlage 19 bij die instructie, inzake de officiële erkenning van certificaten ten bewijze van het kwaliteitsniveau van wapeningsstaal voor beton, die zijn afgegeven in een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje, een belemmering van het vrije verkeer van goederen vormen. Een dergelijke belemmering kan haar rechtvaardiging vinden in het doel van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, voor zover de gestelde vereisten niet strenger zijn dan de minimumnormen die in Spanje gelden voor het gebruik van wapeningsstaal voor beton. In dat geval staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan, indien de instantie die het kwaliteitscertificaat aflevert dat in Spanje officieel moet worden erkend, een erkende instantie is in de zin van richtlijn 89/106, welke van deze vereisten verder gaan dan noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

Kosten

- 72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te

beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 34 VWEU en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd, dat de vereisten van artikel 81 van de instructie betreffende constructiebeton (EHE-08), goedgekeurd bij real decreto nr. 1247/2008 van 18 juli 2008, gelezen in samenhang met bijlage 19 bij die instructie, inzake de officiële erkenning van certificaten ten bewijze van het kwaliteitsniveau van wapeningsstaal voor beton, die zijn afgegeven in een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje, een belemmering van het vrije verkeer van goederen vormen. Een dergelijke belemmering kan haar rechtvaardiging vinden in het doel van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, voor zover de gestelde vereisten niet strenger zijn dan de minimumnormen die in Spanje gelden voor het gebruik van wapeningsstaal voor beton. In dat geval staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan, indien de instantie die het kwaliteitscertificaat aflevert dat in Spanje officieel moet worden erkend, een erkende instantie is in de zin van richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993, welke van deze vereisten verder gaan dan noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

ondertekeningen

* Procestaal: Spaans.