



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

6 май 2021 година *

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Регламент (ЕО) № 765/2008 — Изисквания за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти — Единен национален орган по акредитация — Издаване на сертификат за акредитация на органите за оценяване на съответствието — Орган по акредитация със седалище в трета държава — Член 56 ДФЕС — Член 102 ДФЕС — Членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Валидност“

По дело C-142/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Съвет по административно правосъдие за област Сицилия, Италия) с акт от 26 февруари 2020 г., постъпил в Съда на 26 март 2020 г., в рамките на производство по дело

Analisi G. Caracciolo Srl

срещу

Regione Siciliana — Assessorato regionale della salute — Dipartimento regionale per la pianificazione,

Regione Sicilia — Assessorato della salute — Dipartimento per le attività sanitarie e osservatorio,

Accredia — Ente Italiano di Accreditamento,

Azienda sanitaria provinciale di Palermo,

при участието на:

Perry Johnson Laboratory Accreditation Inc.,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C.-Bonichot, председател на състава, L. Bay Larsen, C. Toader (докладчик), M. Safjan и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

- за Analisi G. Caracciolo Srl и Perry Johnson Laboratory Accreditation Inc., от S. Pensabene Lioni, avvocato,
- за Accredia — Ente Italiano di Accreditamento, от L. Grisostomi Travaglini и G. Poli, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от M. Russo и E. Feola, avvocati dello Stato,
- за чешкото правителство, от M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil и T. Machovičová, в качеството на представители,
- за испанското правителство, от L. Aguilera Ruiz и M.J. Ruiz Sánchez, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от A. Posch, в качеството на представител,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейския парламент, от L. Visaggio и L. Stefani, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от A.-L. Meyer и E. Ambrosini, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от G. Gattinara, L. Malferrari, F. Thiran и P. Rossi, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването и валидността на Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 339/93 [на Съвета] (ОВ L 218, 2008 г., стр. 30).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Analisi G. Caracciolo Srl, лаборатория за анализи, действаща като орган за оценяване на съответствието на предприятията от хранителния сектор и извършваща дейност в Италия (наричана по-нататък „лабораторията Caracciolo“), и Regione Siciliana (област Сицилия, Италия) относно валидността на удостоверение за акредитация, издадено на посочената лаборатория от Perry Johnson Laboratory Accreditation Inc. (наричан по-нататък „PJLA“), орган със седалище в Съединените щати.

Правна уредба

Регламент № 765/2008

3 Съображения 1, 9, 12, 13, 15, 19 и 20 от Регламент № 765/2008 гласят:

„(1) Съществува необходимост да се гарантира, че продуктите, ползващи се от свободното движение на стоки в Общността, отговарят на изискванията, осигуряващи високо ниво на защита на обществените интереси, като здраве и безопасност в общ смисъл, здравословни и безопасни условия на работното място, защита на потребителите, опазване на околната среда и сигурността, и същевременно гарантиращи, че свободното движение на продукти не се ограничава в по-голяма степен от допустимата според законодателството на Общността за хармонизация или други приложими правила на Общността. Поради това следва да се предвидят правила за акредитация, надзор на пазара, контрол върху продуктите от трети държави и маркировката „СЕ“.

[...]

(9) Особеното значение на акредитацията се основава на факта, че тя дава официално удостоверение за техническата компетентност на органите, чиято задача е да осигурят съответствие с приложимите изисквания.

[...]

(12) Когато законодателството на Общността за хармонизация предвижда за прилагането му да се избера органи за оценяване на съответствието, прозрачната акредитация, предвидена в настоящия регламент, осигуряваща необходимото ниво на доверие в сертификатите за съответствие, следва да се разглежда от националните органи на публична власт в цялата Общност като предпочитано средство за доказване на техническата компетентност на такива органи. Въпреки това, националните органи могат да сметат, че притежават подходящите средства сами да извършват такава оценка. В такива случаи, с цел да се гарантира подходящото ниво на доверие в оценките, извършвани от други национални органи, те следва да предоставят на Комисията и на другите държави членки необходимите документи, доказващи съответствието на оценените органи за оценяване на съответствието с приложимите регулаторни изисквания.

(13) Система за акредитация, която функционира съгласно задължителни правила, подпомага засилването на взаимното доверие между държавите членки по отношение на компетентността на органите за оценяване на съответствието и като резултат от това — по отношение на издадените от тях сертификати и протоколи от изпитвания. По този начин тя укрепва принципа на взаимно признаване и следователно разпоредбите на настоящия регламент относно акредитацията следва да се прилагат за органи, извършващи оценяване на съответствието както в регулирани, така и в нерегулирани области. Основният въпрос е качеството на сертификатите и протоколите от изпитвания независимо дали те попадат в регулираната или нерегулираната област и следователно не следва да се прави разлика между тези области.

[...]

(15) След като целта на акредитация[та] е да предостави официално удостоверение за компетентността на органа да извършва дейности по оценяване на съответствието, държавите членки не следва да поддържат повече от един национален орган по акредитация и следва да следят този орган да е организиран по начин, който гарантира

обективността и безпристрастността на действията му. Такива национални органи по акредитация следва да функционират независимо от търговските дейности за оценяване на съответствието. Следователно е уместно да се предвиди държавите членки да гарантират, че се счита, че при осъществяване на тяхната дейност националните органи по акредитация упражняват публична власт без оглед на техния правен статут.

[...]

- (19) Конкуренцията между националните органи по акредитация може да доведе до комерсиализирането на тяхната дейност, което би било несъвместимо с тяхната роля като последно ниво на контрол във веригата за оценяване на съответствието. Целта на настоящия регламент е да гарантира, че в Европейския съюз един сертификат за акредитация е достатъчен за цялата територия на Съюза и да предотврати многократна акредитация, което означава допълнителни разходи без добавена стойност. Националните органи по акредитация могат да се конкурират на пазарите на трети държави, но това не трябва да има въздействие върху техните дейности в рамките на Общността или на сътрудничеството и дейностите по партньорски оценки, организирани от органа, признат съгласно настоящия регламент.
- (20) За да се избегне многократна акредитация, да се подобри приемането и признаването на сертификати за акредитация и да се извършва ефективно наблюдение на акредитираните органи за оценяване на съответствието, органите за оценяване на съответствието следва да подадат заявление за акредитация до националния орган по акредитация на държавата членка, в която са установени. Въпреки това е необходимо да се гарантира, че органът за оценяване на съответствието има възможността да подаде заявление за акредитация в друга държава членка, в случай че в неговата собствена държава няма национален орган по акредитацията или когато такъв национален орган не е компетентен да предостави търсените услуги по акредитация. В такива случаи следва да се установят подходящо сътрудничество и обмен на информация между националните органи по акредитация“.

4 Съгласно член 1, параграфи 1 и 2 от този регламент:

„1. Настоящият регламент определя правилата за организация и функциониране на акредитацията на органи за оценяване на съответствието, които осъществяват дейности по оценяване на съответствието.

2. Настоящият регламент предвижда рамка за надзора на пазара на продукти, за да се гарантира, че тези продукти отговарят на изискванията, осигуряващи високо ниво на защита на обществените интереси, като здраве и безопасност в общ смисъл, здравословни и безопасни условия на работното място, защита на потребителите, опазване на околната среда и сигурността“.

- 5 Член 2, точка 10 от посочения регламент определя „акредитация“ като „атестация от национален орган по акредитация за това, че съответният орган за оценяване на съответствието отговаря на изискванията, определени в хармонизирани стандарти, и където е приложимо, всякакви допълнителни изисквания, включително определените в приложимите секторни схеми, да изпълнява специфична дейност по оценяване на съответствието“.
- 6 Член 2, точка 11 от същия регламент определя „национал[ния] орган по акредитация“ като „единственият орган в държава членка, който има предоставено от държавата правомощие да извършва акредитация“.

- 7 Член 4 от Регламент № 765/2008, озаглавен „Основни принципи“, предвижда в параграфи 1, 2, 5 и 7:

„1. Всяка държава членка определя само един национален орган по акредитация.

2. Когато държава членка счита, че не е икономически изгодно или изпълнимо да има национален орган по акредитация или да предлага някои услуги по акредитация, тя се обръща, доколкото това е възможно, към националния орган по акредитация на друга държава членка.

[...]

5. Когато акредитацията не се извършва непосредствено от органите на публична власт, съответната държава членка възлага на националния си орган по акредитация да извършва дейност по акредитация като орган на публична власт и го признава официално.

[...]

7. Националният орган по акредитация осъществява дейността си с нестопанска цел“.

- 8 Член 5 от този регламент, озаглавен „Извършване на акредитация“, предвижда в параграфи 1 и 3—5:

„1. Националният орган по акредитация оценява, по искане от органа за оценяване на съответствието, дали този орган за оценяване на съответствието е компетентен да изпълни специфична дейност по оценяване на съответствието. Когато установи, че е компетентен, националният орган по акредитация издава съответния сертификат за акредитация.

[...]

3. Националните органи по акредитация наблюдават органите за оценяване на съответствието, на които са издали сертификата за акредитация.

4. Когато национален орган по акредитация констатира, че орган за оценяване на съответствието, който е получил сертификата за акредитация, вече не е компетентен да извършва специфична дейност по оценяване на съответствието или е извършил сериозно нарушение на задълженията си, този орган по акредитация в разумни срокове взема всички подходящи мерки, за да ограничи, спре действието или отнеме неговия сертификат за акредитация.

5. Държавите членки въвеждат процедури за разглеждане на възражения, включително, когато е подходящо, средства за правна защита срещу решение за акредитация или срещу липсата на такова решение“.

- 9 Съгласно член 6 от посочения регламент, озаглавен „Принцип за недопускане на конкуренция“:

„1. Националните органи по акредитация не се конкурират с органите за оценяване на съответствието.

2. Националните органи по акредитация не се конкурират с други национални органи по акредитация.

3. На националните органи по акредитация е разрешено да извършват дейност извън националните граници, на територията на друга държава членка, по искане на орган за оценяване на съответствието при обстоятелствата, предвидени в член 7, параграф 1, или ако тяхното съдействие е потърсено от национален орган по акредитация в съответствие с член 7, параграф 3, в сътрудничество с националния орган по акредитация на тази държава членка“.

10 Член 7 от същия регламент, озаглавен „Презгранична акредитация“, гласи:

„1. Когато органът за оценяване на съответствието иска да бъде акредитиран, той се обръща към националния орган по акредитация на държавата членка, в която е установен[,] или до националния орган по акредитация, към който тази държава членка се е обърнала в съответствие с член 4, параграф 2.

Въпреки това, органът за оценяване на съответствието може да поиска акредитация от друг национален орган по акредитация, различен от тези, посочени в първа алинея при всяка една от следните ситуации:

- a) когато държавата членка, в която е установен органът за оценяване на съответствието, реши, че няма да създава национален орган по акредитация и не се е обърнала към националния орган по акредитация на друга държава членка в съответствие с член 4, параграф 2;
- б) когато националните органи по акредитация, посочени в първата алинея, не извършват акредитация по отношение на дейности по оценяване на съответствието, за които се иска акредитация;
- в) когато националните органи по акредитация, посочени в първата алинея, не са преминали успешно партньорската оценка съгласно член 10 по отношение на дейности по оценяване на съответствието, за които се иска акредитация.

2. Когато национален орган по акредитация получи заявление съгласно параграф 1, буква б) или в), той информира националния орган по акредитация на държавата членка, в която е установен органът за оценяване на съответствието заявител. В такива случаи националният орган по акредитация на държавата членка, в която е установен органът за оценяване на съответствието заявител, може да участва като наблюдател.

3. Национален орган по акредитацията може да поиска друг национален орган по акредитация да извърши част от дейността по оценка. В такъв случай сертификатът за акредитация се издава от органа заявител“.

11 Член 10 от Регламент № 765/2008, озаглавен „Партньорска оценка“, предвижда в параграф 1:

„Националните органи по акредитация се подлагат на партньорска оценка, организирана от органа, признат съгласно член 14“.

12 Член 11 от този регламент, озаглавен „Презумпция за съответствие на националните органи по акредитация“, предвижда:

„1. Счита се, че националните органи по акредитация, които в резултат на успешното си преминаване на партньорска оценка съгласно член 10 докажат съответствие с критериите, посочени в съответния хармонизиран стандарт, данните за който са били публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*, отговарят на изискванията, установени в член 8.

2. Националните органи признават равностойността на услугите, предоставяни от тези органи по акредитация, които успешно са преминали партньорската оценка съгласно член 10, и с това приемат, на основата на презумпцията по параграф 1 от настоящия член, сертификатите за акредитация от тези органи и удостоверенията, издадени от акредитираните от тях органи за оценяване на съответствието“.

Италианското право

13 Член 40 от Legge n. 88 — Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 2008 (Закон № 88 — Разпоредби за изпълнение на задълженията, произтичащи от принадлежността на Италия към Европейските общности — Общностен закон от 2008 г.) от 7 юли 2009 г. (GURI № 161 от 14 юли 2009 г. и редовна притурка към GURI № 110, наричан по-нататък „Закон № 88/2009“) предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Разпоредбите на настоящия член се прилагат за:

- a) лабораториите, които не са свързани с хранителните предприятия, извършващи анализи в рамките на процедури за самоконтрол за хранителните предприятия;
- b) свързаните с хранителни предприятия лаборатории, които извършват анализи с цел самоконтрол за сметка на други хранителни предприятия, включени в различни правни субекти.

2. Лабораториите, посочени в параграф 1, букви а) и б) (наричани по-нататък „лабораториите“), трябва да бъдат акредитирани съгласно стандарт UNI CEI EN ISO/IEC 17025 за специалните изпитвания или групи изпитвания от орган по акредитация, признат и извършващ дейност съгласно стандарт UNI CEI EN ISO/IEC 17011“.

14 На 8 юли 2010 г. е подписано споразумението, сключено по силата на член 40, параграф 3 от Закон № 88/2009 между правителството, областите и автономните провинции Тренто и Болцано относно документа за оперативните правила за вписване, актуализиране и заличаване в областните списъци на лабораториите и за правилата за единните инспекции, предназначени за оценяване на съответствието на лабораториите (GURI № 176 от 30 юли 2010 г. и редовна притурка към GURI № 175). Съгласно член 1 от последното:

„Настоящото споразумение се прилага за:

- a) лабораториите, които не са свързани с хранителните предприятия, извършващи анализи в рамките на процедури за самоконтрол за хранителните предприятия;
- b) свързаните с хранителни предприятия лаборатории, които извършват анализи с цел самоконтрол за сметка на други хранителни предприятия, включени в различни правни субекти“.

15 Член 3 от посоченото споразумение, озаглавен „Областни списъци на лабораториите“, гласи:

„1. Областите и автономните провинции Тренто и Болцано вписват в изготвени за тази цел списъци намиращите се на тяхна територия лаборатории:

- a) които отговарят на условията, изброени в член 2, параграф 1;

b) които още не са акредитирани в съответствие с член 2, параграф 1, но са доказали започването на процедурата по акредитация за съответните изпитвания или групи изпитвания. В този случай акредитацията трябва да бъде получена най-късно в срок от 18 месеца от датата на изпращане на заявлението до областта или до автономната провинция.

2. Вписването, предвидено в параграф 1, позволява осъществяването на посочената в настоящото споразумение дейност на цялата национална територия и е валидно, докато са налице условията, въз основа на които то е извършено.

Областите и автономните провинции следят за публикуването, поне веднъж годишно, на актуализираните списъци, предвидени в настоящия член, и изпращат копие от тях на Министерството на здравеопазването за публикуване в националния списък на сайта на същото министерство“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 От 2014 г. лабораторията Caracciolo осъществява в Италия дейностите, възложени на органите за оценяване на съответствието в областта на процедурите за самоконтрол за предприятията от хранителния сектор, въз основа на акредитация, издадена от PJLA.
- 17 След заявление за акредитация, подадено през 2012 г. до Accredia — Ente Italiano di accreditamento (наричано по-нататък „Accredia“), единният национален орган по акредитация в Италия, лабораторията Caracciolo, е включен временно в списъка на област Сицилия на акредитираните лаборатории за дейностите по оценяване и анализ на посочените предприятия. Тъй като процедурата по акредитация от Accredia е неуспешна, посочената лаборатория е заличена от областния списък на лабораториите, акредитирани през 2017 г., с решение на област Сицилия, с което се актуализира този списък.
- 18 Лабораторията Caracciolo обжалва това решение пред Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Областен административен съд Сицилия, Италия), като твърди, че разполага с акредитация, издадена от PJLA съгласно стандарт UNI CEI EN ISO/IEC 17011, както изисква член 40, параграфи 1 и 2 от Закон № 88/2009. Според тази лаборатория дейността по акредитация на PJLA трябва да се разглежда като равностойна на извършваната от Accredia.
- 19 С определение за допускане на обезпечение от 10 юли 2017 г. този съд разпорежда временното вписване на лабораторията Caracciolo в областния списък.
- 20 Accredia обжалва това определение пред Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Съвет за административно правосъдие за област Сицилия, Италия), който с определение от 29 септември 2017 г. отменя определението за допускане на обезпечение.
- 21 Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Областен административен съд Сицилия), който отново е сезиран със спора, отхвърля жалбата на лаборатория Caracciolo, с мотива че с оглед на целите за опазване на общественото здраве, преследвани от правната уредба на Съюза и транспониращата я италианска правна уредба, лабораториите са длъжни да подадат заявлението си до националния орган по акредитация, за да получат акредитация. Според тази юрисдикция, след като италианското законодателство определя Accredia като единен национален орган по акредитация по смисъла на Регламент № 765/2008, този орган притежава изключителна компетентност да издава сертификати за акредитация в Италия.

- 22 Лабораторията Caracciolo обжалва това съдебно решение пред запитващата юрисдикция. Лабораторията изтъква, че предоставянето на такава компетентност на Accredia нарушава член 56 ДФЕС относно свободното предоставяне на услуги, член 102 ДФЕС относно принципа на свободна конкуренция, както и принципите на равенство и на недопускане на дискриминация, закрепени в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 23 Лабораторията Caracciolo поддържа също, че PJLA и Accredia, в качеството им на членове на International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC), в рамките на което са подписали споразумение за взаимно признаване, са подчинени на същата техническа правна уредба. Следователно, след като според тази лаборатория Регламент № 765/2008 не е пречка за прилагането на италианското специално законодателство, а именно член 40 от Закон № 88/2009, който позволява на лабораториите да се обърнат за своята акредитация към орган, различен от Accredia, PJLA извършва дейност, равностойна на тази на Accredia, и надлежно е акредитирал лабораторията Caracciolo.
- 24 Запитващата юрисдикция не споделя тълкуването, предложено от лаборатория Caracciolo. Тази юрисдикция счита, че италианското право съответства на Регламент № 765/2008, тъй като предвижда, че единствено Accredia може да издава акредитации. Тя обаче счита, че е необходимо преюдициално запитване, за да се установи по-специално дали тълкуване на националните разпоредби, с което се допуска дейността по акредитация от орган, различен от Accredia, е съвместимо с Регламент № 765/2008 и дали последният допуска установените в трети държави органи, доколкото те предоставят подходящи професионални гаранции, да упражняват разглежданата в главното производство дейност по акредитация. При отрицателен отговор тази юрисдикция иска да се установи дали посоченият регламент е валиден от гледна точка на членове 56 ДФЕС и 102 ДФЕС, както и на членове 20 и 21 от Хартата, доколкото запазва дейността по акредитация само за един национален орган.
- 25 При тези обстоятелства Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Съвет по административно правосъдие за област Сицилия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допуска ли Регламент ЕО № 765/2008 национална правна уредба (като член 40 от Закон № 88/2009), която се тълкува в смисъл, че допуска възможността дейността по акредитация да се извършва от органи без седалище в една от държавите от Европейския съюз — и следователно без отнасяне към единния орган по акредитация — когато тези органи все пак гарантират спазването на стандартите UNI CEI EN ISO/IEC 17025 и UNI CEI EN ISO/IEC 17011 и демонстрират — включително посредством споразумения за взаимно признаване — притежаването на квалификация, която по същество може да се приравни на квалификацията на посочените в Регламент № 765/2008 единни органи по акредитация?
- 2) Във връзка с член 56 ДФЕС, членове 20 и 21 от Хартата и член 102 ДФЕС, когато Регламент № 765/2008 въвежда монополен по съществува си режим на национално равнище за дейностите по акредитация чрез системата на „единния орган“, нарушава ли принципите на първичното право на Съюза, и по-специално принципите на свободно предоставяне на услуги и на недопускане на дискриминация, забраната на разликите в третирането, както и правилата в областта на конкуренцията, които забраняват монополното положение?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 26 Следва да се отбележи, че макар поставените въпроси формално да не се отнасят до тълкуването на конкретна разпоредба от Регламент № 765/2008, това обстоятелство не е пречка Съдът да предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаването на спора в главното производство. В това отношение Съдът трябва да извлече от предоставените от националната юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора в главното производство (вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2019 г., К.Н.К. (Запор на банкови сметки), C-555/18, EU:C:2019:937, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 27 В това отношение от акта за преюдициално запитване следва, че съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят главно до тълкуването и валидността на разпоредбите на глава II от посочения регламент, озаглавена „Акредитация“, и по-специално на член 4, параграфи 1 и 5, както и на член 7, параграф 1 от последната. Следователно поставените въпроси трябва да се преформулират, така че да се отразят тези съображения.

По първия въпрос

- 28 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграфи 1 и 5, както и член 7, параграф 1 от Регламент № 765/2008 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат тълкуване на национално законодателство, съгласно което дейността по акредитация може да се извършва от органи, различни от единния национален орган по акредитация по смисъла на този регламент, които имат седалище в трета държава, когато тези органи гарантират спазването на международните стандарти и демонстрират, по-специално чрез споразумения за взаимно признаване, че притежават квалификация, равностойна на тази на посочения единен орган по акредитация.
- 29 В самото начало следва да се отбележи, че член 2, точка 11 от Регламент № 765/2008 определя „национал[ния] орган по акредитация“ като „единственият орган в държава членка, който има предоставено от държавата правомощие да извършва акредитация“.
- 30 Съгласно член 4, параграф 1 от този регламент всяка държава членка определя само един национален орган по акредитация. В параграф 5 от този член 4 се предвижда, че когато акредитацията не се извършва непосредствено от органите на публична власт, държавата членка възлага тази дейност на националния си орган като орган на публична власт и го признава официално.
- 31 Член 7 от Регламент № 765/2008 описва правилата за презгранична акредитация. В параграф 1 от тази разпоредба се уточнява, че органите за оценяване на съответствието са длъжни да поискат акредитация от националния орган по акредитация, определен от държавата членка, в която са установени. Съгласно букви а)–в) от този параграф отклонение от това правило е допустимо, когато не е създаден национален орган по акредитация в държавата членка по установяване на органа за оценяване на съответствието или когато става въпрос за дейности, за които националният орган по акредитация не може да извърши акредитацията в съответствие с разпоредбите на този регламент.

- 32 От съвместния прочит на тези разпоредби следва, че всяка държава членка е длъжна да определи само един национален орган по акредитация и че органите за оценяване на съответствието по принцип са длъжни да поискат акредитация от този орган. Следователно извън изключенията, предвидени в споменатия член 7, параграф 1, букви а)—в), посочените разпоредби не позволяват на органите за оценяване на съответствието да подадат заявление за акредитация до национален орган по акредитация, различен от този на държавата членка, в която са установени. Посочените разпоредби също не позволяват на органите за оценяване на съответствието да получат акредитация от орган, установен в трета държава, за да упражняват дейността си на територията на Съюза.
- 33 Следва да се отбележи, че тълкуването, направено в предходната точка, се потвърждава от контекста, в който се вписват член 4, параграфи 1 и 5, както и член 7, параграф 1 от Регламент № 765/2008.
- 34 Така от съображение 15 от посочения регламент следва, че държавите членки не следва да поддържат повече от един национален орган по акредитация и следва да следят този орган да е организиран по начин, който гарантира обективността и безпристрастността на действията му. Освен това съгласно същото съображение се счита, че при осъществяване на тяхната дейност тези органи упражняват публична власт без оглед на техния правен статут.
- 35 Член 6 от Регламент № 765/2008 относно акредитацията предвижда освен това, че принципът за недопускане на конкуренция се прилага по отношение на органите за оценяване и на органите по акредитация. Последните освен това са обвързани със спазването на изискванията, предвидени в член 8 от този регламент, сред които са независимостта, обективността, безпристрастността, липсата на търговски натиск и конфликт на интереси.
- 36 Тълкуването, посочено в точка 32 от настоящото съдебно решение, се потвърждава и от телеологичното тълкуване на споменатия регламент.
- 37 От член 1, параграфи 1 и 2 от този регламент във връзка със съображение 1 следва, че посоченият регламент определя правилата за организация и функциониране на акредитацията на органи за оценяване на съответствието, които осъществяват дейности по оценяване на съответствието, за да се гарантира, че продуктите, които се ползват от свободното движение на стоки в Съюза, отговарят на изискванията, осигуряващи високо ниво на защита на обществените интереси, като здраве и безопасност в общ смисъл, здравословни и безопасни условия на работното място, защита на потребителите, опазване на околната среда и обществената сигурност.
- 38 Всъщност съгласно съображение 9 от Регламент № 765/2008 особеното значение на акредитацията се основава на факта, че тя дава официално удостоверение за техническата компетентност на органите, чиято задача е да осигурят съответствие с приложимите изисквания.
- 39 В съображения 12 и 13 от този регламент се уточнява също, че прозрачната акредитация, осигуряваща необходимото ниво на доверие в сертификатите за съответствие, следва да се разглежда от националните органи на публична власт в Съюза като предпочитано средство за доказване на техническата компетентност на органите за оценяване на съответствието. Задължителните правила, залегнали в основата на системата за акредитация, имат за цел да засилят доверието на държавите членки по отношение на компетентността на органите за оценяване на съответствието и като резултат от това — по отношение на издадените от тях сертификати и протоколи от изпитвания, като по този начин укрепват принципа на взаимно признаване.

- 40 Както е видно от съображение 20 от същия регламент, тази система цели да се избегне многократна акредитация, да се подобри приемането и признаването на сертификати за акредитация и да се извършва ефективно наблюдение на акредитираните органи за оценяване на съответствието.
- 41 Така за постигането на целите на Регламент № 765/2008, а именно продуктите да отговарят на изискванията, осигуряващи високо ниво на защита на обществените интереси, законодателят на Съюза е предвидил разпоредби, уреждащи акредитацията, във връзка по-специално с естеството и функционирането на органа, натоварен с тази задача, или с издаването на сертификатите за съответствие и с взаимното им признаване, предназначени да осигурят необходимото доверие в последните. В това отношение условието за единствен национален орган по акредитация, определен във всяка държава членка, има за цел да осигури спазването на гореизложените цели, и по-специално тази за ефективното наблюдение на акредитираните органи за оценяване на съответствието, преследвани с посочения регламент.
- 42 Това тълкуване на член 4, параграфи 1 и 5 и на член 7, параграф 1 от Регламент № 765/2008 не се променя от изтъкнатия от запитващата юрисдикция факт, че орган по акредитация на трета държава може да притежава квалификация, удостоверяваща спазването на международните стандарти за упражняване на дейността по акредитация и за сключване на споразумения за взаимно признаване в рамките на международни образувания под формата на сдружения, каквото е в случая ИЛАС.
- 43 Всъщност, както отбелязват испанското правителство по същество и полското правителство, присъединяването към такова споразумение за взаимно признаване не позволява да се гарантира, че органът по акредитация отговаря на изискванията, предвидени от Регламент № 765/2008. Несъмнено подписалите споразумението за взаимно признаване на ИЛАС трябва да докажат, че отговарят на международните стандарти ISO относно изискванията, предназначени за органите по акредитация на органите за оценяване на съответствието, както и на допълнителни изисквания, по-специално с оглед на опита. Тези изисквания обаче не съответстват на определените от този регламент изисквания, свързани по-специално с факта, че по силата на член 4, параграф 5 от последния тези национални органи по акредитация извършват дейност като органи на публична власт при спазване на изброените в член 8 от този регламент изисквания, по-специално за независимост, безпристрастност и компетентност.
- 44 Освен това споразумението за взаимно признаване на ИЛАС се отнася до признаването на сертификатите за съответствие, издадени от органи, акредитирани от страните, подписали споразумението, за да се улесни международната търговия, а не до признаването на равностойността на квалификациите на националните органи по акредитация съгласно член 11, параграф 2 от Регламент № 765/2008.
- 45 С оглед на гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 4, параграфи 1 и 5, както и член 7, параграф 1 от Регламент № 765/2008 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат тълкуване на национално законодателство, съгласно което дейността по акредитация може да се извършва от органи, различни от единния национален орган по акредитация по смисъла на този регламент, които имат седалище в трета държава, дори когато тези органи гарантират спазването на международните стандарти и демонстрират, по-специално чрез споразумения за взаимно признаване, че притежават квалификация, равностойна на тази на посочения единен орган по акредитация.

По втория въпрос

- 46 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да прецени валидността на разпоредбите на глава II от Регламент № 765/2008 с оглед на член 56 ДФЕС и член 102 ДФЕС, както и на членове 20 и 21 от Хартата, доколкото в тях се предвижда, че дейността по акредитация се осъществява изключително от единния национален орган по смисъла на този регламент.
- 47 Най-напред, що се отнася до разпоредбите относно свободното предоставяне на услуги, следва да се отбележи, на първо място, че член 56 ДФЕС изисква премахването по отношение на установените в друга държава членка доставчици на услуги не само на всяка дискриминация, основана на тяхното гражданство, но и на всяко ограничение на свободното предоставяне на услуги, дори това ограничение да се прилага, без да се прави разлика между национални доставчици и доставчици от други държави членки, когато то може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на доставчик, установен в друга държава членка, в която той законно предлага сходни услуги (решение от 11 декември 2019 г., *TV Play Baltic*, C-87/19, EU:C:2019:1063, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 48 На второ място, съгласно практиката на Съда такова ограничение все пак може да се счита за допустимо като част от дерогиращите мерки, основани на съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве, изрично предвидени в членове 51 ДФЕС и 52 ДФЕС и приложими и в областта на свободното предоставяне на услуги по силата на член 62 ДФЕС, или за обосновано, когато се прилага по недискриминационен начин, от императивни съображения от общ интерес (решение от 28 януари 2016 г., *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, т. 31 и цитираната съдебна практика). Освен това съгласно член 51 ДФЕС разпоредбите за свободното предоставяне на услуги не се прилагат, що се отнася до съответната държава членка, по отношение на дейности, които в тази държава са свързани с упражняването на публична власт.
- 49 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 4, параграфи 1 и 5 от Регламент № 765/2008 всяка държава членка определя само един национален орган, който да извършва дейността по акредитация като орган на публична власт, и го признава официално. В тази връзка в член 2, точка 11 от този регламент се уточнява, че органът има правомощие да извършва акредитация, предоставено от държавата членка, която го е определила.
- 50 От член 4, параграф 7, както и от членове 6 и 8 от Регламент № 765/2008 следва, че органите по акредитация не могат да извършват дейности с търговски характер, нито да се конкурират с други органи за оценяване на съответствието или по акредитация, и трябва да осъществяват дейността си с нестопанска цел. Те трябва да действат независимо и безпристрастно и имат изключителна компетентност на територията на държавата членка, в която са установени, за извършване на възложената им от тази държава дейност по акредитация, освен в строго определените в член 7 от този регламент хипотези, в които може да се подаде заявление до друг национален орган по акредитация.
- 51 Следва също да се отбележи, че националните органи по акредитация разполагат, както следва от член 5 от Регламент № 765/2008, с правомощие за вземане на решения, както и с правомощие за контрол и налагане на санкции, които са сред факторите, които следва да се вземат предвид, за да се определи дали дадена дейност е свързана с упражняването на властнически правомощия (вж. в този смисъл решение от 7 май 2020 г., *Rina*, C-641/18, EU:C:2020:349, т. 45—49 и цитираната съдебна практика).

- 52 Така дейността по акредитация представлява пряко и конкретно упражняване на публична власт по смисъла на член 51 ДФЕС, която не попада в приложното поле на разпоредбите на Договора относно свободата на установяване (вж. в този смисъл решение от 12 декември 2013 г., SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, т. 50 и 51).
- 53 От точки 47—52 от настоящото съдебно решение следва, че разпоредбите на глава II от Регламент № 765/2008 за акредитацията не противоречат на член 56 ДФЕС, тъй като дейността по акредитация, извършвана в рамките на Регламент № 765/2008, е свързана с упражняването на властнически правомощия.
- 54 По-нататък, по силата на член 102, параграф 1 ДФЕС е забранена като несъвместима с вътрешния пазар всяка злоупотреба от страна на едно или повече предприятия с господстващо положение в рамките на вътрешния пазар или в съществена част от него, доколкото тя може да повлияе върху търговията между държавите членки. Така следва да се определи дали националните органи по акредитация могат да се квалифицират като „предприятия“ по смисъла на посочената разпоредба.
- 55 В това отношение Съдът е постановил, че понятието за предприятие обхваща всяко образувание, което извършва икономическа дейност, и че всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки и услуги на даден пазар, представлява икономическа дейност (решение от 19 декември 2012 г., Mitteldeutsche Flughafen и Flughafen Leipzig-Halle/Комисия, C-288/11 P, EU:C:2012:821, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 56 Съгласно практиката на Съда дейностите, произтичащи от упражняването на властнически правомощия, нямат икономически характер, който да обосновава прилагането на правилата на Договора за функционирането на ЕС в областта на конкуренцията (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., МОТОВЕ, C-49/07, EU:C:2008:376, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 57 Що се отнася до евентуалното отражение за квалификацията на разглежданото образувание като предприятие на факта, че дейността по акредитация има нестопанска цел, следва да се отбележи, че съгласно постановеното от Съда определящо в това отношение е обстоятелството, че предлагането на стоки и услуги не се конкурира с това на други оператори, имащи стопанска цел (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., МОТОВЕ, C-49/07, EU:C:2008:376, т. 27).
- 58 В случая от член 4, параграфи 5 и 7 и от член 6 от Регламент № 765/2008 във връзка със съображение 15 от същия следва, че националният орган по акредитация извършва дейност като орган на публична власт извън всякакъв търговски контекст, че осъществява дейността си с нестопанска цел и че тази дейност по акредитация трябва да е съобразена с принципа за недопускане на конкуренция. При тези условия такъв орган не може да се счита за „предприятие“ по смисъла на правото на Съюза и следователно не попада в обхвата на разпоредбите относно забраната за злоупотреба с господстващо положение.
- 59 Накрая, допустимостта на частта от втория въпрос, отнасяща се до валидността на разпоредбите на глава II от Регламент № 765/2008 от гледна точка на членове 20 и 21 от Хартата, в които са залегнали принципът на равенство и принципът на недопускане на дискриминация, е оспорена от испанското и австрийското правителство в писмените им становища пред Съда, доколкото съображенията, поради които запитващата юрисдикция счита, че тези разпоредби са нарушени, не произтичат от акта за преюдициално запитване. Съветът на Европейския съюз споделя този анализ, без обаче да оспорва допустимостта на тази част от втория въпрос.

- 60 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламент № 765/2008 въвежда дискриминация между националните органи по акредитация, доколкото изключва възможността органите за оценяване на съответствието да поискат акредитация от орган по акредитация, различен от определения от държавата членка, в която са установени.
- 61 В това отношение следва да се припомни, че когато административното прилагане на регламентите на Съюза е задължение на националните органи, гарантираната от правото на Съюза съдебна защита включва правото на правните субекти да оспорват инцидентно законосъобразността на тези регламенти пред националния съд и да му дадат повод да отправи преюдициални въпроси към Съда (решения от 21 февруари 1991 г., Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest, C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65, т. 16 и от 9 ноември 1995 г., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и др. (I), C-465/93, EU:C:1995:369, т. 20). Следователно тази част от преюдициалния въпрос също е допустима.
- 62 Все пак, предвид изложените в точки 47—59 от настоящото съдебно решение мотиви, обосноваващи валидността от гледна точка на членове 56 ДФЕС и 102 ДФЕС на разпоредбите на Регламент № 765/2008, които предвиждат, че дейността по акредитация се осъществява изключително от единния национален орган, членове 20 и 21 от Хартата не могат надлежно да се изтъкват, за да се постави под въпрос принципното задължение на органите за оценяване на съответствието да бъдат акредитирани от този орган, който има властнически правомощия, в държавата членка, в която са установени.
- 63 С оглед на гореизложеното следва да се направи изводът, че при разглеждането на втория въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на разпоредбите на глава II от Регламент № 765/2008 от гледна точка на членове 56 ДФЕС и 102 ДФЕС, както и на членове 20 и 21 от Хартата.

По съдебните разноски

- 64 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Член 4, параграфи 1 и 5, както и член 7, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 339/93 [на Съвета] трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат тълкуване на национално законодателство, съгласно което дейността по акредитация може да се извършва от органи, различни от единния национален орган по акредитация по смисъла на този регламент, които имат седалище в трета държава, дори когато тези органи гарантират спазването на международните стандарти и демонстрират, по-специално чрез споразумения за взаимно признаване, че притежават квалификация, равностойна на тази на посочения единен орган по акредитация.**

- 2) При разглеждането на втория преюдициален въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на разпоредбите на глава II от Регламент № 765/2008 от гледна точка на членове 56 ДФЕС и 102 ДФЕС, както и на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Подписи