



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

16 юни 2015 година *

„Преюдициално запитване — Членове 49 ДФЕС, 51 ДФЕС и 56 ДФЕС — Свобода на установяване — Участие в упражняването на публичната власт — Директива 2006/123/ЕО — Член 14 — Дружества, на които е възложено да проверяват и удостоверяват, че предприятията, изпълняващи обществени поръчки за строителство, отговарят на законоустановените изисквания — Национално законодателство, което изисква седалището на посочените дружества да бъде в Италия“

По дело C-593/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Италия) с акт от 3 юли 2012 г., постъпил в Съда на 20 ноември 2013 г., в рамките на производство по дело

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Consiglio di Stato,

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici,

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture,

Conferenza Unificata Stato Regioni,

Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero per le Politiche europee,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero per i beni e le attività culturali,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero degli Affari esteri

срещу

Rina Services SpA,

Rina SpA,

* Език на производството: италиански.

SOA Rina Organismo di Attestazione SpA,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz и A. Ó Caoimh, председатели на състави, J. Malenovský, Ал. Арабаджиев (докладчик), D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund и J. L. da Cruz Vilaça, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 декември 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Rina Services SpA, Rina SpA и SOA Rina Organismo di Attestazione SpA, от R. Damonte, G. Giacomini, G. Scuras и G. Demartini, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от C. Pluchino и S. Fiorentino, avvocati dello Stato,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за шведското правителство, от A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, F. Sjövall, E. Karlsson и C. Hagerman в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от E. Montaguti и H. Tserepa-Lacombe, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 март 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ДФЕС, 51 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и на членове 14 и 16 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).
- 2 Запитването е отправено в рамките на три съдебни спора между Presidenza del Consiglio dei Ministri Consiglio di Stato, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, Conferenza Unificata Stato Regioni, Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero per le Politiche europee, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'Economia e delle Finanze и Ministero degli Affari esteri, от една страна, и съответно Rina Services SpA, Rina SpA и SOA Rina Organismo di Attestazione SpA, от друга страна, относно национална правна уредба, която задължава дружествата, които имат качеството на организации за сертифициране (Società Organismo di Attestazione, наричани по-нататък „SOA“), да имат седалище в Италия.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 1—7, 16 и 33 от Директива 2006/123 гласят:

- „(1) [...] Премахването на бариерите пред развитието на дейностите по предлагане на услуги между държавите членки е от съществено значение с цел да се засили интеграцията на народите на Европа и да се насърчи балансиран и устойчив икономически и социален прогрес. [...]
- (2) Конкурентоспособния[т] пазар на услуги е от съществено значение за насърчаване на икономическия растеж и създаването на възможности за заетост в Европейския съюз. Понастоящем многобройни бариери в рамките на вътрешния пазар пречат на доставчиците, особено на малките и средни предприятия (МСП) да разширят своите дейности отвъд своите национални граници като се възползват изцяло от предимствата на вътрешния пазар. Това отслабва конкурентоспособността на доставчиците от Европейския съюз на световния пазар. Един свободен пазар, който задължава държавите членки да премахнат ограниченията за презграничното предоставяне на услуги, като същевременно засилва прозрачността и увеличава информацията за потребителите, ще предостави на последните по-широк избор и по-добри услуги на по-ниски цени.
- (3) Докладът на Комисията за „Състоянието на вътрешния пазар на услуги“ изготви списък на голям брой бариери, които възпират или забавят развитието на услугите между държавите членки [...]. Бариерите влияят на широк спектър от дейности в сферата на услугите, на всички стадии от дейността на доставчиците и притежават значителен брой общи черти, включително фактът, че често са създадени от административни тежести, правната несигурност, свързана с презграничните дейности и липсата на взаимно доверие между държавите членки.
- (4) [...] Така, премахването на тези пречки, като същевременно се гарантира развитият европейски социален модел, става предпоставка за преодоляване на трудностите, срещнати при прилагането на Лисабонската стратегия и за съживяване на европейската икономика, особено по отношение на заетостта и инвестициите. [...]
- (5) Следователно, необходимо е да се премахнат бариерите пред свободата на установяване за доставчиците в държавите членки и бариерите за свободното движение на услуги между държавите членки, и да се гарантира на получателите и доставчиците правната сигурност, необходима за да бъдат осъществявани на практика тези две основни свободи, предвидени в Договора. Тъй като бариерите на вътрешния пазар за услуги се отразяват на оператори, които искат да се установят в други държави членки, а също и на онези, които предоставят услуги в друга държава членка без да са установени в нея, необходимо е на доставчиците да се даде възможност да развият своите дейности по предоставяне на услуги в рамките на вътрешния пазар или като се установят в дадена държава членка, или като се възползват от свободното движение на услуги. Доставчиците следва да имат възможност да избират между тези две свободи, в зависимост от стратегията им за разрастване във всяка държава членка.
- (6) Тези бариери не могат да бъдат премахнати като се разчита единствено на прякото прилагане на членове [49 ДФЕС и 56 ДФЕС], тъй като от една страна разглеждането им като отделни случаи чрез процедурите за нарушения срещу засегнатите държави членки би било, особено след разширяването, изключително сложно за националните институции и тези на Общността и, от друга страна, премахването на много от пречките изисква

предварителна координация на законови схеми, включително установяването на административно сътрудничество. Както са признали Европейският парламент и Съветът, един законодателен инструмент на Общността ще направи възможно постигането на истински вътрешен пазар на услуги.

- (7) Настоящата директива установява обща правна рамка, която облагодетелства широка гама услуги, като същевременно отчита отличителните черти на всеки вид дейност или професия и неговата система за регулиране. Тази рамка е основана на селективен и динамичен подход, състоящ се в премахването, като приоритетна задача, на бариерите, които могат да бъдат премахнати бързо, а за другите в започването на процес на оценка, консултации и всеобхватна хармонизация на специфични въпроси [...]. Следва да се предвиди комбинация от мерки, включващи целева хармонизация, административно сътрудничество, осигуряване на правото да се предоставят услуги и поощряване на развитието на кодекси на поведение по определени въпроси. [...]

[...]

- (16) Настоящата директива се отнася само за доставчици, установени в дадена държава членка и не обхваща външните аспекти. [...]

[...]

- (33) Услугите, обхванати от настоящата директива, засягат широка гама от непрекъснато променящи се дейности, включително бизнес услуги като [...] сертифициране [...].“

4 Член 2 от Директива 2006/123, озаглавен „Обхват“, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

2. Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

[...]

и) дейности, свързани с упражняването на официална власт, както е посочено в член [51 ДФЕС];

[...]“.

5 Съгласно член 3, параграф 3 от Директива 2006/123 държавите членки прилагат разпоредбите на тази директива в съответствие с правилата на ДФЕС относно правото на установяване и свободното движение на услуги.

6 Член 14 от посочената директива, озаглавен „Забранени изисквания“, включен в глава III от нея, озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“, гласи:

„Държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от което и да било от следните условия:

1) дискриминационни изисквания пряко или непряко основани на националност или в случаите на компании, на [седалището][...]

[...]

- 3) ограничение на свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на установяване, особено задължение за доставчика да е установен основно на тяхна територия или ограничение на свободата да се избира начина на установяване чрез представителство, клон или дъщерна компания;

[...]“.

- 7 Член 15 от Директива 2006/123, озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“, включен в същата глава III, задължава държавите членки да проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 от същия член, и да гарантират, че те са съвместими с условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност, заложи в параграф 3 от този член.
- 8 Глава IV от тази директива, озаглавена „Свободно движение на услуги“, включва член 16 със заглавие „Свобода да се предоставят услуги“. Този член гласи:

„1. Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

- а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;
- б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с обществен[ред], обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане.

2. Държавите членки не могат да ограничават свободата да се предоставят услуги, в случай на доставчик, установен в друга държава членка като налагат някое от следните изисквания:

- а) задължение доставчикът да е установен на тяхна територия;

[...]

3. Държавата членка, в която се мести доставчикът, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано по причини, свързани с обществен[ия ред], обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда, и в съответствие с параграф 1. [...]“.

Италианското право

- 9 Член 64, параграф 1 от Декрет № 207 на президента на Републиката от 5 октомври 2010 г. за изпълнение и прилагане на законодателен декрет № 163 от 12 април 2006 г. (редовна притурка към GURI № 288 от 10 декември 2010 г.), с който се отменя Декрет № 34 на президента на

Републиката от 25 януари 2000 г., предвижда, че SOA се учредяват като акционерни дружества, в наименованието на които задължително се включва изразът „организация за сертифициране“, и че тяхното седалище трябва да бъде на територията на Италианската република.

Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси

- 10 Rina SpA е холдинговото дружество на групата Rina. Седалището на това дружество е в Генуа (Италия).
- 11 Rina Services SpA е акционерно дружество, което принадлежи към групата Rina и чието седалище също е в Генуа. Предметът му на дейност е предоставянето на услуги по сертифициране за качество UNI CEI EN 45000.
- 12 SOA Rina Organismo di Attestazione SpA също е акционерно дружество със седалище в Генуа. То упражнява дейност по сертифициране и извършване на технически контрол на организацията и производството на строителните предприятия. Rina SpA притежава 99 % от акциите на това дружество, а останалият 1 % е собственост на Rina Services SpA.
- 13 Посочените три дружества подават жалби пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, с които по-специално оспорват законосъобразността на член 64, параграф 1 от Декрет № 207 на президента на Републиката от 5 октомври 2010 г. за изпълнение и прилагане на законодателен декрет № 163 от 12 април 2006 г., в частта му, в която той предвижда, че седалището на SOA трябва да се намира на територията на Италианската република.
- 14 С решения от 13 декември 2011 г. тази юрисдикция уважава жалбите, с мотива че изискването за местонахождение на седалището противоречи на членове 14 и 16 от Директива 2006/123.
- 15 Жалбоподателите в главното производство обжалват тези съдебни решения пред Consiglio di Stato, като твърдят по-специално, че упражняваната от SOA дейност е свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 51 ДФЕС и че следователно е изключена от приложното поле както на Директива 2006/123, така и на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.
- 16 При тези обстоятелства Consiglio di Stato решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
 - „1) Допускат ли принципите на Договора относно свободата на установяване (член 49 ДФЕС) и свободното предоставяне на услуги (член 56 ДФЕС), както и тези на Директива 2006/123 приемането и прилагането на национална правна уредба, която предвижда, че седалището на SOA, учредени като акционерни дружества, „трябва да бъде на територията на Италианската република“?
 - 2) Трябва ли изключението по член 51 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че включва дейност като тази по сертифициране, развивана от частноправни субекти, които, от една страна, трябва да са учредени във форма на акционерни дружества и да действат на пазара в условията на конкуренция и от друга страна, участват в упражняването на публична власт и поради това подлежат на разрешителен режим и стриктен контрол от страна на Надзорния орган?“.

По преюдициалните въпроси

По втория въпрос

- 17 С втория си въпрос, който следва да се разгледа на първо място, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 51, първа алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че упражняваните от SOA дейности по сертифициране са свързани с упражняването на публична власт по смисъла на тази разпоредба.
- 18 Трябва да се констатира, че Съдът вече се е произнесъл по този въпрос в решение SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827) по преюдициално запитване на Consiglio di Stato.
- 19 В точка 52 от това решение Съдът приема, че с оглед на съображенията, посочени в точки 28—35 от посоченото решение, а именно фактът, че SOA са предприятия със стопанска цел, които упражняват дейността си в условията на конкуренция и нямат правомощия за вземане на решения, свързани с упражняването на властнически правомощия, дейностите по сертифициране на SOA не представляват пряко и конкретно упражняване на публична власт по смисъла на член 51 ДФЕС.
- 20 По-конкретно Съдът подчертава в точка 54 от същото решение, че проверката от SOA на техническите и финансовите възможности на подлежащите на сертифициране предприятия, на достоверността и съдържанието на декларациите, удостоверенията и документите, представени от лицата, на които се издава сертификат, както и наличието на условията относно личното положение на кандидата или оферента не може да се считат за дейност, попадаща в обхвата на автономията при вземане на решения, характерна за упражняването на публична власт, тъй като тази проверка се определя изцяло от националната правна уредба. Освен това Съдът установява в същата точка от това решение, че въпросната проверка се извършва под прекия държавен контрол и че функцията ѝ е да подпомогне задачата на възлагащите органи в областта на обществените поръчки за строителство, като целта ѝ е да даде възможност на тези органи да изпълнят задачата си, като се запознаят точно и подробно с техническите и финансовите възможности на оферентите.
- 21 В случая запитващата юрисдикция не посочва в настоящото преюдициалното запитване каквато и да било промяна в естеството на дейностите, упражнявани от SOA в сравнение с положението, във връзка с което е постановено решение SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).
- 22 При тези условия на втория въпрос следва да се отговори, че член 51, първа алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в тази разпоредба изключение от правото на установяване не се прилага за дейностите по сертифициране, упражнявани от дружества, които имат качеството на организации за сертифициране.

По първия въпрос

- 23 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Европейския съюз, и по-специално членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и принципите, закрепени в Директива 2006/123, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която предвижда, че седалището на SOA трябва да се намира на територията на страната.
- 24 В това отношение е важно да се констатира, че услугите по сертифициране попадат в приложното поле на Директива 2006/123, тъй като са изрично посочени в съображение 33 от същата, в примерния списък на дейностите, обхванати от тази директива.

- 25 В настоящия случай разглеждано в главното производство изискване във връзка с мястото на седалището на организациите за сертифициране спада към изискванията, посочени в член 14 от Директива 2006/123. Действително, доколкото задължава SOA да притежават седалище на територията на страната, това изискване, от една страна, е основано пряко на седалището на доставчика по смисъла на член 14, точка 1 от тази директива и от друга страна, ограничава свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на установяване, като го задължава да е установен основно на територията на страната по смисъла на точка 3 от този член.
- 26 Член 14 от Директива 2006/123 забранява на държавите членки да поставят достъпа до дейност по предоставянето на услуги или упражняването на такава дейност на тяхна територия в зависимост от някое от изискванията, изброени в точки 1—8 от същия член, като по този начин им налага премахването, приоритетно и системно, на тези изисквания.
- 27 Италианската република въпреки това твърди, че изискването седалището на SOA да се намира на територията на страната, е обосновано от необходимостта да се гарантира ефикасността на контрола, упражняван от публичните органи върху дейностите на SOA.
- 28 В това отношение е важно да се подчертае, както правят Република Полша и Комисията, че изискванията, изброени в член 14 от Директива 2006/123, към които се числи националната правна уредба, разглеждана в главното производство, не могат да бъдат обосновани.
- 29 Този извод следва както от текста на посочения член 14, така и от общата структура на Директива 2006/123.
- 30 От една страна, от заглавието на посочения член следва, че изброените в точки 1—8 от него изисквания са „забранени“. Освен това текстът на този член с нищо не показва, че държавите членки имат възможност да обосноват запазването на такива изисквания в националните си законодателства.
- 31 От друга страна, по отношение на свободата на установяване общата структура на Директива 2006/123 се основава на ясно разграничение между забранените изисквания и тези, които подлежат на оценка. Докато първите са уредени в член 14 от тази директива, вторите са предмет на правилата, предвидени в член 15 от нея.
- 32 Що се отнася по-конкретно до изискванията, които подлежат на оценка, съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2006/123 държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 от същия член, и гарантират, че те са съвместими с условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност, заложи в параграф 3 от този член.
- 33 В това отношение от параграфи 5 и 6 от посочения член 15 произтича, че на държавите членки е позволено да запазят или, при необходимост, да въведат изисквания от вида на посочените в параграф 2 от същия член, ако съответстват на условията за недопускане на дискриминация, за необходимост и за пропорционалност, предвидени в параграф 3 от тази разпоредба.
- 34 На следващо място, що се отнася до свободното предоставяне на услуги, член 16, параграф 3 от Директива 2006/123 предвижда, че държавата членка, в която се мести доставчикът, за да предостави услугата си, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано по причини, свързани с обществения ред, обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда и в съответствие с параграф 1 от този член.

- 35 Такава възможност обаче не е предвидена за „забранените“ изисквания, изброени в член 14 от Директива 2006/123.
- 36 Този извод не се поставя под въпрос от член 3, параграф 3 от тази директива, съгласно който държавите членки прилагат разпоредбите на последната „в съответствие с правилата на Договора за правото на установяване и свободното движение на услуги“.
- 37 В това отношение следва да се отбележи, както прави Република Полша, че тълкуването на член 3, параграф 3 от Директива 2006/123 в смисъл, че на държавите членки е позволено да обосноват въз основа на първичното право изискване, забранено от член 14 от тази директива, би лишило последната разпоредба от полезното ѝ действие, като така в крайна сметка би противоречало на целевата хармонизация, която се извършва с нея.
- 38 Всъщност подобно тълкуване би противоречало на извода, направен от законодателя на Съюза в съображение 6 от Директива 2006/123, че бариерите пред свободата на установяване не могат да бъдат премахнати единствено чрез прякото прилагане на член 49 ДФЕС, по-специално поради изключителната сложност на разглеждането им като отделни случаи. Ако се допусне, че „забранените“ съгласно член 14 от тази директива изисквания все пак могат да бъдат обосновани въз основа на първичното право, това би означавало именно да се въведе отново такова разглеждане за всеки конкретен случай въз основа на ДФЕС по отношение на всички ограничения на свободата на установяване.
- 39 Важно е освен това да се подчертае, че член 3, параграф 3 от Директива 2006/123 допуска тълкуване на член 14 от нея в смисъл, че изброените в него забранени изисквания не могат да бъдат обосновавани. Тази забрана без възможност за обосноваване цели всъщност да гарантира системното и бързо премахване на някои ограничения на свободата на установяване, които според законодателя на Съюза и практиката на Съда засягат значително правилното функциониране на вътрешния пазар. Тази цел е съобразена с ДФЕС.
- 40 Следователно, макар член 52, параграф 1 ДФЕС да допуска държавите членки да обосноват с едно от посочените в него основания национални мерки, които представляват ограничение на свободата на установяване, това същевременно не означава, че законодателят на Съюза не може да ограничи някои дерогации при приемането на акт на вторичното право като Директива 2006/123, която конкретизира основна свобода, закрепена в ДФЕС, още повече когато, както в настоящия случай, съответната разпоредба на вторичното право само възпроизвежда установена съдебна практика, по силата на която изискване като разглежданото в главното производство е несъвместимо с основните свободи, на които икономическите оператори могат да се позовават (в това отношение вж. по-специално решение Комисия/Франция, C-334/94, EU:C:1996:90, т. 19).
- 41 При тези условия на първия въпрос следва да се отговори, че член 14 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че седалището на SOA трябва да се намира на територията на страната.

По съдебните разноски

- 42 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 (голям състав) реши:

- 1) **Член 51, първа алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в тази разпоредба изключение от правото на установяване не се прилага за дейностите по сертифициране, упражнявани от дружества, които имат качеството на организации за сертифициране.**
- 2) **Член 14 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че седалището на дружествата, които имат качеството на организации за сертифициране, трябва да се намира на територията на страната.**

Подписи