



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juni 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 49 TEUF, 51 TEUF og 56 TEUF — etableringsfrihed — deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed — direktiv 2006/123/EF — artikel 14 — organer, der kontrollerer og certificerer, at de virksomheder, som udfører offentlige arbejder, overholder de i loven fastsatte betingelser — national lovgivning, hvorefter disse organers vedtægtsmæssige hjemsted skal være beliggende i Italien«

I sag C-593/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 3. juli 2012, indgået til Domstolen den 20. november 2013, i sagen:

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

mod

Rina Services SpA,

Rina SpA,

SOA Rina Organismo di Attestazione SpA,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz og A. Ó Caoimh samt dommerne J. Malenovský, A. Arabadjiev (refererende dommer), D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Rina Services SpA, Rina SpA og SOA Rina Organismo di Attestazione SpA ved avvocati R. Damonte, G. Giacomini, G. Scuras og G. Demartini
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato C. Pluchino og S. Fiorentino
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
- den svenske regering ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, F. Sjövall, E. Karlsson og C. Hagerman, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF, 51 TEUF og 56 TEUF samt artikel 14 og 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med tre sager mellem på den ene side 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 og Ministero degli Affari esteri og på den anden side henholdsvis Rina Services SpA, Rina SpA og SOA Rina Organismo di Attestazione SpA vedrørende bl.a. en national lovgivning, som pålægger selskaber, der fungerer som attesteringsorganer (Società Organismo di Attestazione, herefter »SOA-selskaber«), at have deres vedtægtsmæssige hjemsted i Italien.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af 1.-7., 16. og 33. betragtning til direktiv 2006/123:

- »(1) [...] En fjernelse af hindringerne for udviklingen af servicevirksomhed mellem medlemsstaterne er et vigtigt middel til at styrke integrationen af de europæiske folk og fremme afbalancerede og bæredygtige fremskridt på det økonomiske og det sociale område. [...]
- (2) Et konkurrencedygtigt marked for tjenesteydelser er vigtigt til fremme af økonomisk vækst og jobskabelse i Den Europæiske Union. På nuværende tidspunkt hindrer en lang række barrierer på det indre marked tjenesteyderne, specielt små og mellemstore virksomheder (SMV'er), i at udstrække deres aktiviteter ud over de nationale grænser og drage fuld fordel af det indre marked. Dette svækker konkurrenceevnen på verdensplan for Den Europæiske Unions tjenesteydere. Et frit marked, som tvinger medlemsstaterne til at fjerne restriktionerne for grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at den nødvendige gennemsækelighed og information over for forbrugerne øges, ville give forbrugerne et større udvalg og en bedre service til lavere priser.
- (3) I Kommissionens rapport »Status over det indre marked for tjenester« opregnes en lang række hindringer, der står i vejen for eller hæmmer udviklingen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne [...]. Hindringerne berører mange forskellige former for servicevirksomhed og alle etaper i tjenesteydernes virksomhed, og der er mange lighedspunkter mellem dem, bl.a. at de ofte skyldes administrative byrder, den retsuskikkerhed, der er forbundet med grænseoverskridende virksomhed, og manglende tillid mellem medlemsstaterne.
- (4) [...] Fjernelse af disse hindringer, samtidig med at man sikrer en europæisk social model af høj standard, er således en afgørende forudsætning for at overvinde de vanskeligheder, der er opstået i forbindelse med gennemførelsen af Lissabonstrategien, og for at sætte skub i EU's økonomi, især hvad angår beskæftigelse og investeringer. [...]
- (5) Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende traktatfæstede friheder. Da hindringerne for det indre marked for tjenesteydelser berører både erhvervsdrivende, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, og erhvervsdrivende, der udfører en tjenesteydelse i en anden medlemsstat uden at være etableret dér, er det nødvendigt at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydere bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.
- (6) Det er ikke muligt at overvinde disse hindringer udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af [artikel 49 TEUF og 56 TEUF], da det ville være ekstremt vanskeligt for de nationale myndigheder og Fællesskabets institutioner at gennemføre traktatbrudsprocedurer mod de pågældende medlemsstater i hvert enkelt tilfælde, især efter udvidelsen, og da mange hindringer kun kan fjernes gennem en forhåndskoordineret af de nationale lovgivninger, bl.a. ved at etablere et administrativt samarbejde. Som Europa-Parlamentet og Rådet har erkendt, må et ægte indre marked for tjenesteydelser opnås ved hjælp af et lovgivningsinstrument på fællesskabsplan.

(7) Dette direktiv opstiller en generel retlig ramme, der kommer en lang række tjenesteydelser til gode, samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved hver enkelt form for virksomhed og erhverv og disses reguleringsordninger. Denne ramme er baseret på en dynamisk og selektiv tilgang, der består i først at fjerne de hindringer, der hurtigt kan ryddes af vejen, og derefter for de øvrige hindringer at igangsætte en procedure med evaluering, høring og supplerende harmonisering af specifikke aspekter [...]. Der bør indføres en afbalanceret kombination af foranstaltninger, der omfatter målrettet harmonisering, administrativt samarbejde, fri udveksling af tjenesteydelser og tilskyndelse til udarbejdelse af adfærdskodekser på bestemte områder. [...]

[...]

(16) Dette direktiv vedrører udelukkende tjenesteydere, der er etableret i en medlemsstat, og omfatter ikke eksterne aspekter. [...]

[...]

(33) De tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling, herunder forretningsservice som f.eks. [...] certificering [...]

4 Artikel 2 i direktiv 2006/123 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[...]

i) virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, jf. [artikel 51 TEUF]

[...]«

5 I henhold til artikel 3, stk. 3, i direktiv 2006/123 anvender medlemsstaterne bestemmelserne i dette direktiv under overholdelse af EUF-traktatens regler om etableringsretten og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

6 Direktivets artikel 14 med overskriften »Forbudte krav«, der er indeholdt i direktivets kapitel III med overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere«, bestemmer:

»Medlemsstaterne må ikke gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af:

1) diskriminerende krav, som direkte eller indirekte er begrundet i nationalitet eller – for selskabers vedkommende – i det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed [...]

[...]

3) begrænsninger af tjenesteyderens frihed til at vælge mellem et hovedforretningssted og et sekundært forretningssted, herunder navnlig krav om, at tjenesteyderen skal have sit hovedforretningssted på deres område, eller begrænsninger af friheden til at vælge mellem forskellige former for etablering såsom agentur, filial eller datterselskab

[...]«

- 7 Artikel 15 i direktiv 2006/123 med overskriften »Krav, der skal evalueres«, der er indeholdt i samme kapitel III, pålægger medlemsstaterne at undersøge, om deres retssystem omfatter de krav, der er omhandlet artikel 15, stk. 2, og at påse, at disse krav er forenelige med betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet, som er omhandlet i artikel 15, stk. 3.
- 8 Direktivets kapitel IV med overskriften »Fri bevægelighed for tjenesteydelser« indeholder artikel 16 med overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser«. Denne artikel bestemmer:

»1. Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

Medlemsstaterne gør ikke adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke overholder følgende principper:

- a) Ikke-forskelsbehandling: Kravene må ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, for juridiske personers vedkommende, på grundlag af den medlemsstat, hvor de er etableret.
- b) Nødvendighed: Kravene skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet.
- c) Proportionalitet: Kravene skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

2. Medlemsstaterne må ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille følgende krav:

- a) at tjenesteyderen skal have et forretningssted på deres område

[...]

3. Der er intet til hinder for, at den medlemsstat, som tjenesteyderen begiver sig til, fastsætter krav vedrørende udførelsen af servicevirksomhed, hvis disse krav er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet og er i overensstemmelse med stk. 1. [...]«

Italiensk ret

- 9 Præsidentdekret nr. 207 af 5. oktober 2010 om gennemførelse og anvendelse af lovdekret nr. 163 af 12. april 2006 (almindeligt tillæg til GURI nr. 288 af 10.12.2010) om ophævelse af præsidentdekret nr. 34 af 25. januar 2000 bestemmer i artikel 64, stk. 1, at SOA-selskaber stiftes som aktieselskaber, hvis selskabsnavn udtrykkeligt skal indeholde udtrykket »attesteringsorganer«, og at deres vedtægtsmæssige hjemsted skal være beliggende på Den Italienske Republiks område.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 10 Rina SpA er holdingselskab for Rinakoncernen. Dette selskabs vedtægtsmæssige hjemsted er i Genova (Italien).

- 11 Rina Services SpA er et aktieselskab, der er en del af Rinakoncernen, hvis vedtægtsmæssige hjemsted ligeledes er i Genova. Dets selskabsformål består i levering af tjenesteydelser med henblik på kvalitetscertificeringen UNI CEI EN 45000.
- 12 SOA Rina Organismo di Attestazione SpA er også et aktieselskab med vedtægtsmæssigt hjemsted i Genova. Selskabet udøver attesteringsvirksomhed og udfører tekniske kontroller af byggevirksomheders organisation og produktion. I dette selskab ejes 99% af andelene af Rina SpA og 1% af Rina Services SpA.
- 13 Disse tre selskaber anlagde sager ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, hvorved de bl.a. anfægtede lovligheden af artikel 64, stk. 1, i præsidentdekret nr. 207 af 5. oktober 2010 om gennemførelse og anvendelse af lovdekret nr. 163 af 12. april 2006, for så vidt som dette dekret bestemmer, at SOA-selskabers vedtægtsmæssige hjemsted skal være beliggende på Den Italienske Republiks område.
- 14 Ved domme af 13. december 2011 gav denne ret selskaberne medhold med bl.a. den begrundelse, at kravet vedrørende beliggenheden af det vedtægtsmæssige hjemsted er i strid med artikel 14 og 16 i direktiv 2006/123.
- 15 Sagsøgerne i hovedsagen har appelleret disse domme til Consiglio di Stato og har herved navnlig gjort gældende, at den virksomhed, der udøves af SOA-selskaber, er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51 TEUF, og at den følgelig falder uden for anvendelsesområdet for såvel direktiv 2006/123 som artikel 49 TEUF og 56 TEUF.
- 16 På denne baggrund har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Er princippet om etableringsfrihed (artikel 49 TEUF) og princippet om fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 TEUF) samt principperne i direktiv 2006/123 til hinder for vedtagelse og anvendelse af en national bestemmelse, hvorefter SOA-selskaber (stiftet som aktieselskaber) »skal have vedtægtsmæssigt hjemsted i Den Italienske Republik«?
 - 2) Skal den i artikel 51 TEUF nævnte undtagelse fortolkes således, at den også omfatter virksomhed såsom den attestering, der udføres af privatretlige organer, som dels skal være stiftet som aktieselskaber og virke på et konkurrencepræget marked, dels deltager i udøvelsen af offentlig myndighed og derfor er underkastet en tilladelsesordning og strenge kontroller foretaget af tilsynsmyndighederne?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det andet spørgsmål

- 17 Med det andet spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 51, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at attesteringsvirksomhed, der udføres af SOA-selskaber, er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i denne bestemmelse.
- 18 Det bemærkes, at Domstolen i dom SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827) allerede har truffet afgørelse om et sådant spørgsmål, der blev forelagt præjudicielt af Consiglio di Stato.

- 19 Henset til bemærkningerne i nævnte doms præmis 28-35, dvs. bl.a. den omstændighed, at SOA-selskaber er kommercielle virksomheder, som udøver deres virksomhed under normale konkurrencevilkår og ikke har nogen beslutningskompetence, der henhører under udøvelsen af offentlige myndigheders prærogativer, fastslog Domstolen i dommens præmis 52, at SOA-selskabers atteringsvirksomhed ikke er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51 TEUF.
- 20 Domstolen fremhævede nærmere bestemt i samme doms præmis 54, at SOA-selskabernes kontrol af den tekniske og finansielle formåen hos de virksomheder, som er underkastet certificering, af rigtigheden og indholdet af de erklæringer, certifikater og dokumenter, der fremlægges af de personer, som attesten udstedes til, samt af, at betingelserne vedrørende ansøgerens eller tilbudsgiverens personlige forhold fortsat er opfyldt, ikke kan betragtes som en virksomhed, der henhører under udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed, eftersom denne kontrol i det hele er reguleret i de nationale lovbestemmelser. Domstolen konstaterede desuden i samme præmis i dommen, at nævnte kontrol skal foretages under et direkte statsligt tilsyn og har til formål at gøre opgaven på området for offentlige bygge- og anlægskontrakter lettere for ordregivere, da målet er at sætte dem i stand til at varetage deres opgave ved at have et præcist og indgående kendskab til ordregiveres tekniske og finansielle formåen.
- 21 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret ikke i nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse redegjort for, at der skulle være sket nogen som helst ændring af arten af den virksomhed, der udføres af SOA-selskaberne, siden de faktiske omstændigheder, der gav anledning til dom SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).
- 22 Under disse omstændigheder skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 51, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den undtagelse fra etableringsretten, der er indeholdt i denne bestemmelse, ikke finder anvendelse på atteringsvirksomhed, som udføres af selskaber, der fungerer som atteringsorganer.

Om det første spørgsmål

- 23 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret under henvisning til flere EU-retlige bestemmelser, herunder artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt principperne i direktiv 2006/123, oplyst, om disse bestemmelser skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter SOA-selskaber skal have deres vedtægtsmæssige hjemsted på det nationale område.
- 24 I denne henseende bemærkes, at atteringsydelser er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, idet disse ydelser er udtrykkeligt nævnt i 33. betragtning til direktivet i listen med eksempler på, hvilke former for virksomhed der er omfattet af nævnte direktiv.
- 25 I det foreliggende tilfælde henhører det i hovedsagen omhandlede krav om beliggenheden af det vedtægtsmæssige hjemsted under artikel 14 i direktiv 2006/123. For så vidt som dette krav forpligter SOA-selskaber til at have deres vedtægtsmæssige hjemsted på det nationale område, er kravet således dels direkte baseret på beliggenheden af tjenesteyderens vedtægtsmæssige hjemsted som omhandlet i direktivets artikel 14, nr. 1), dels begrænser det tjenesteyderens frihed til at vælge mellem et hovedforretningssted og et sekundært forretningssted, idet det navnlig kræves, at tjenesteyderen skal have sit hovedforretningssted på det nationale område som omhandlet i denne artikels nr. 3).
- 26 Artikel 14 i direktiv 2006/123 forbyder medlemsstaterne at underlægge adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område overholdelse af de krav, der er opregnet i artikel 14, nr. 1)-8), idet medlemsstaterne således pålægges systematisk og i prioriteret orden at ophæve disse krav.

- 27 Den Italienske Republik har imidlertid gjort gældende, at kravet om, at SOA-selskabers vedtægtsmæssige hjemsted skal være beliggende på det nationale område, er begrundet i nødvendigheden af at sikre effektiviteten af de offentlige myndigheders kontrol med SOA-selskabernes virksomhed.
- 28 I denne henseende bemærkes – i lighed med det af Republikken Polen og Kommissionen anførte – at de krav, der er opregnet i artikel 14 i direktiv 2006/123, der omfatter den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ikke kan begrundes.
- 29 Denne konklusion følger af såvel ordlyden af nævnte artikel 14 som af den generelle opbygning af direktiv 2006/123.
- 30 For det første følger det således af nævnte artikels overskrift, at kravene i artiklens nr. 1)-8) er »forbudte«. Der er derudover intet i denne artikels ordlyd, der tyder på, at medlemsstaterne råder over en mulighed for at begrunde opretholdelsen af sådanne krav i deres nationale lovgivning.
- 31 For det andet hviler den generelle opbygning af direktiv 2006/123 for så vidt angår etableringsfriheden på en klar sondring mellem forbudte krav og krav, der skal evalueres. Mens førstnævnte krav er reguleret i direktivets artikel 14, er de andre krav genstand for reglerne i direktivets artikel 15.
- 32 Hvad navnlig angår de krav, der skal evalueres, påhviler det i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123 medlemsstaterne at undersøge, om deres retssystem omfatter nogle af de krav, der er opregnet i artikel 15, stk. 2, og at påse, at disse krav overholder betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet som omhandlet i artikel 15, stk. 3.
- 33 I denne forbindelse følger det af nævnte artikel 15, stk. 5 og 6, at medlemsstaterne må opretholde eller i givet fald indføre krav som de krav, der nævnes i artikel 15, stk. 2, forudsat at disse krav er i overensstemmelse med betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet som omhandlet i denne bestemmelses stk. 3.
- 34 Hvad angår den frie bevægelighed for tjenesteydelser bestemmer artikel 16, stk. 3, i direktiv 2006/123, at den medlemsstat, som tjenesteyderen begiver sig til, kan fastsætte krav vedrørende udførelsen af servicevirksomhed, hvis disse krav er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet og er i overensstemmelse med denne artikels stk. 1.
- 35 Der er imidlertid ikke fastsat en sådan mulighed for de »forbudte« krav, der er opregnet i artikel 14 i direktiv 2006/123.
- 36 Denne konklusion ændres ikke af dette direktivs artikel 3, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne anvender direktivets bestemmelser »under overholdelse af traktatens regler om etableringsretten og den frie bevægelighed for tjenesteydelser«.
- 37 I lighed med det af Republikken Polen anførte bemærkes i denne henseende, at en fortolkning af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2006/123, hvorefter medlemsstaterne tillades at begrunde et krav, der er forbudt ved direktivets artikel 14, under henvisning til den primære ret, ville fratage nævnte artikel 14 enhver effektiv virkning, idet den målrettede harmonisering, der foretages hermed, i sidste ende ville blive underkendt.
- 38 En sådan fortolkning ville således være i strid med den konklusion, der drages af EU-lovgiver i sjette betragtning til direktiv 2006/123, hvorefter overvindelsen af hindringerne for etableringsfriheden ikke er mulig udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af artikel 49 TEUF, bl.a. som følge af den ekstreme vanskelighed, der ville være forbundet med at behandle hvert enkelt tilfælde af hindringer for denne frihed. Såfremt det tillades, at de »forbudte« krav i dette direktivs artikel 14 ikke

desto mindre kan gøres til genstand for en begrundelse i henhold til den primære ret, vil det netop medføre, at en sådan undersøgelse af hvert enkelt tilfælde i henhold til EUF-traktaten genindføres for samtlige restriktioner for etableringsfriheden.

- 39 Det bemærkes desuden, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2006/123 ikke er til hinder for, at direktivets artikel 14 fortolkes således, at de forbudte krav, der er opregnet i sidstnævnte bestemmelse, ikke kan gøres til genstand for en begrundelse. Et sådant forbud uden mulighed for begrundelse har således til formål at sikre en systematisk og hurtig ophævelse af visse restriktioner for etableringsfriheden, som ifølge EU-lovgiver og Domstolens praksis anses for i alvorlig grad at berøre den tilfredsstillende funktion af det indre marked. Et sådant formål er i overensstemmelse med EUF-traktaten.
- 40 Selv om artikel 52, stk. 1, TEUF således gør det muligt for medlemsstaterne at begrunde nationale foranstaltninger, der udgør en restriktion for etableringsfriheden, med et af de hensyn, der er anført i bestemmelsen, betyder dette imidlertid ikke, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af en afledt retsakt såsom direktiv 2006/123, som konkret udmønter en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, ikke kan begrænse visse undtagelser, og dette gælder så meget desto mere, når den pågældende bestemmelse i den afledte ret – som i det foreliggende tilfælde – blot gengiver fast retspraksis, hvorefter et krav som det i hovedsagen omhandlede er uforeneligt med de grundlæggende friheder, som de erhvervsdrivende kan påberåbe sig (jf. i denne forbindelse bl.a. dom Kommissionen mod Frankrig, C-334/94, EU:C:1996:90, præmis 19).
- 41 På denne baggrund skal det første spørgsmål herefter besvares med, at artikel 14 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter SOA-selskaber skal have deres vedtægtsmæssige hjemsted på det nationale område.

Sagens omkostninger

- 42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 51, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den undtagelse fra etableringsretten, der er indeholdt i denne bestemmelse, ikke finder anvendelse på attesteringsvirksomhed, som udføres af selskaber, der fungerer som attesteringsorganer.**
- 2) Artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter selskaber, der fungerer som attesteringsorganer, skal have deres vedtægtsmæssige hjemsted på det nationale område.**

Underskrifter