



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 16ης Ιουνίου 2015*

«Προδικαστική παραπομπή — Άρθρα 49 ΣΛΕΕ, 51 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ —
Ελευθερία εγκαταστάσεως — Συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας — Οδηγία 2006/123/ΕΚ —
Άρθρο 14 — Οργανισμοί επιφορτισμένοι με τον έλεγχο και την πιστοποίηση της τηρήσεως των
προβλεπομένων από τον νόμο προϋποθέσεων εκ μέρους των επιχειρήσεων που εκτελούν δημόσια
έργα — Εθνική ρύθμιση που απαιτεί από τους οργανισμούς αυτούς να έχουν την καταστατική τους
έδρα στην Ιταλία»

Στην υπόθεση C-593/13,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το
Consiglio di Stato (Ιταλία) με απόφαση της 3ης Ιουλίου 2012, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις
20 Νοεμβρίου 2013, στο πλαίσιο της δίκης

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

κατά

Rina Services SpA,

Rina SpA,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

SOA Rina Organismo di Attestazione SpA,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, K. Lenaerts, αντιπρόεδρο, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz και A. Ó Caoimh, προέδρους τμήματος, J. Malenovský, A. Arabadjiev (εισηγητή), D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund και J. L. da Cruz Vilaça, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Cruz Villalón

γραμματέας: L. Carrasco Marco, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 2ας Δεκεμβρίου 2014,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- οι Rina Services SpA, Rina SpA και SOA Rina Organismo di Attestazione SpA, εκπροσωπούμενες από τους R. Damonte, G. Giacomini, G. Scuras και G. Demartini, avvocati,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από την C. Pluchino και τον S. Fiorentino, avvocati dello Stato,
- η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,
- η Σουηδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson και N. Otte Widgren, καθώς και από τους L. Swedenborg, F. Sjövall, E. Karlsson και C. Hagerman,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις E. Montaguti και E. Τσερέπα-Lacombe,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 10ης Μαρτίου 2015,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 ΣΛΕΕ, 51 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, καθώς και των άρθρων 14 και 16 της οδηγίας 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ L 376, σ. 36).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο τριών διαφορών μεταξύ αφενός της Presidenza del Consiglio dei Ministri, του Consiglio di Stato, του Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, της Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, της Conferenza Unificata Stato Regioni, του Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti, του Ministero per le Politiche europee, του Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, του Ministero per i beni e le attività culturali, του Ministero dell'Economia e delle Finanze και του Ministero degli Affari esteri, και αφετέρου των Rina Services SpA, Rina SpA και SOA Rina Organismo di Attestazione SpA όσον αφορά, μεταξύ άλλων, εθνική ρύθμιση που επιβάλλει στις εταιρίες οργανισμούς πιστοποίησης (Società Organismi di Attestazione, στο εξής: SOA) την υποχρέωση να έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ιταλία.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1 έως 7, 16 και 33 της οδηγίας 2006/123 έχουν ως εξής:

- «(1) [...] Η εξάλειψη των εμποδίων για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί ουσιαστικό μέσο για την ενίσχυση της ενσωμάτωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης και την προώθηση της ισορροπημένης και βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής προόδου. [...]
- (2) Για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι απαραίτητη η ύπαρξη μιας ανταγωνιστικής αγοράς υπηρεσιών. Σήμερα τα πολλά εμπόδια που υπάρχουν στην εσωτερική αγορά δεν επιτρέπουν στους παρόχους υπηρεσιών, και ιδίως στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους πέραν των εθνικών τους συνόρων και να επωφεληθούν πλήρως από την εσωτερική αγορά. Αυτό αποδυναμώνει την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα των παρόχων υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δημιουργία ελεύθερης αγοράς που επιβάλλει στα κράτη μέλη την άρση των περιορισμών στη διασυνοριακή κυκλοφορία των υπηρεσιών, αυξάνοντας ταυτόχρονα τη διαφάνεια και βελτιώνοντας την ενημέρωση των καταναλωτών, θα συνεπαγόταν περισσότερες επιλογές και καλύτερες υπηρεσίες για τους καταναλωτές σε χαμηλότερες τιμές.
- (3) Η έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την “Κατάσταση της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών” επισημαίνει μεγάλο αριθμό εμποδίων που αποτρέπουν ή επιβραδύνουν την ανάπτυξη υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών [...]. Τα εμπόδια επηρεάζουν μεγάλο φάσμα υπηρεσιών σε όλα τα στάδια των δραστηριοτήτων των παρόχων υπηρεσιών και παρουσιάζουν κοινά σημεία, όπως κυρίως το γεγονός ότι οφείλονται συχνά σε επαχθείς διοικητικές διατυπώσεις, στη νομική ασάφεια όσον αφορά τις διασυνοριακές δραστηριότητες και στην έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών.
- (4) [...] Η εξάλειψη αυτών των εμποδίων, με την παράλληλη εξασφάλιση ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου υψηλού επιπέδου, αποτελεί επομένως βασική προϋπόθεση για την υπέρβαση των δυσκολιών στις οποίες προσκρούει η υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας και για την οικονομική ανάκαμψη της Ευρώπης, ιδίως από την άποψη της απασχόλησης και των επενδύσεων. [...]
- (5) Συνεπώς, θα πρέπει να εξαλειφθούν τα εμπόδια που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών και να παρασχεθεί στους αποδέκτες και στους παρόχους υπηρεσιών η ασφάλεια δικαίου την οποία χρειάζονται για να ασκήσουν στην πράξη τις δύο αυτές θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη. Δεδομένου ότι τα εμπόδια στην εσωτερική αγορά των υπηρεσιών επηρεάζουν τόσο τους φορείς που επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλα κράτη μέλη όσο και εκείνους που παρέχουν υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος χωρίς να έχουν εγκατασταθεί στο κράτος αυτό, είναι σκόπιμο να επιτρέπεται στον πάροχο υπηρεσιών να αναπτύσσει τις δραστηριότητές του στην εσωτερική αγορά είτε εγκαθιστάμενος σε άλλο κράτος μέλος είτε εκμεταλλευόμενος την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Οι πάροχοι υπηρεσιών θα πρέπει να είναι σε θέση να επιλέγουν μεταξύ των δύο αυτών ελευθεριών βάσει της αναπτυξιακής τους στρατηγικής για κάθε κράτος μέλος.
- (6) Η εξάλειψη των εμποδίων αυτών δεν μπορεί να γίνει μόνο με την άμεση εφαρμογή των άρθρων [49 και 56 ΣΛΕΕ], διότι, αφενός, η αντιμετώπιση κάθε περίπτωσης με κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει κατά των εμπλεκόμενων κρατών μελών —ιδίως μετά τη διεύρυνση— θα ήταν εξαιρετικά πολύπλοκη για τα εθνικά και τα κοινοτικά όργανα και, αφετέρου, επειδή η άρση

πολλών εμποδίων προϋποθέτει τον προηγούμενο συντονισμό των διαφόρων εθνικών νομικών συστημάτων, μεταξύ άλλων για την καθιέρωση της συνεργασίας των διοικητικών υπηρεσιών. Όπως έχουν διαπιστώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η έκδοση κοινοτικής νομοθετικής πράξης καθιστά δυνατή τη δημιουργία πραγματικής εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών.

- (7) Η παρούσα οδηγία θεσπίζει γενικό νομικό πλαίσιο το οποίο διέπει μεγάλη ποικιλία υπηρεσιών, ενώ παράλληλα λαμβάνει υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε είδους δραστηριότητας ή επαγγέλματος και το αντίστοιχο σύστημα κανονιστικής ρύθμισης. Το εν λόγω πλαίσιο βασίζεται σε δυναμική και επιλεκτική προσέγγιση, η οποία συνίσταται στην κατά προτεραιότητα εξάλειψη των εμποδίων που μπορούν εύκολα να αρθούν και, όσον αφορά τα υπόλοιπα εμπόδια, στη εφαρμογή διαδικασίας αξιολόγησης, διαβούλευσης και εναρμόνισης για ειδικά ζητήματα [...]. Θα πρέπει να προβλεφθεί ισορροπημένος συνδυασμός μέτρων, που να περιλαμβάνουν τη στοχοθετημένη εναρμόνιση, τη διοικητική συνεργασία, τη διάταξη περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και την παρότρυνση για κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας για ορισμένα θέματα. [...]

[...]

- (16) Η παρούσα οδηγία αφορά μόνο τους παρόχους υπηρεσιών οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος και δεν διέπει εξωτερικά ζητήματα. [...]

[...]

- (33) Οι υπηρεσίες που διέπονται από την παρούσα οδηγία αφορούν ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που μεταβάλλονται διαρκώς, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις, όπως είναι [...] οι υπηρεσίες πιστοποίησης [...].»

- 4 Το άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123, με τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», έχει ως εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

[...]

- θ) στις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως ορίζεται στο άρθρο [51 ΣΛΕΕ].

[...]».

- 5 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της οδηγίας αυτής τηρώντας τους κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.

- 6 Το άρθρο 14 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Απαιτήσεις που απαγορεύονται», που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιό της ΙΙΙ, που φέρει την ονομασία «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών», ορίζει:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

- 1) απαιτήσεις που εισάγουν διακρίσεις και βασίζονται άμεσα ή έμμεσα στην ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, στον τόπο της έδρας τους [...].

[...]

3) περιορισμούς στην ελευθερία επιλογής του παρόχου όσον αφορά την κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάσταση και ιδίως την απαίτηση ότι ο πάροχος των υπηρεσιών πρέπει να έχει την κύρια εγκατάστασή του στο έδαφος της χώρας, ή τον περιορισμό της ελευθερίας του παρόχου να επιλέγει τη μορφή της εγκατάστασης, π.χ. πρακτορείο, υποκατάστημα ή θυγατρική εταιρεία·

[...]».

7 Το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123, με τίτλο «Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν», που περιλαμβάνεται στο ίδιο κεφάλαιο ΙΙΙ, επιβάλλει στα κράτη μέλη να εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις όπως αυτές που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού και να εξασφαλίζουν ότι οι εν λόγω απαιτήσεις είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου.

8 Το κεφάλαιο ΙV της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών», περιλαμβάνει το άρθρο 16, με επικεφαλίδα «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών». Το άρθρο αυτό ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του.

Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από απαιτήσεις που δεν τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

- α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν·
- β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος·
- γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

2. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας οποιαδήποτε από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

- α) την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους·

[...]

3. Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1. [...]»

Το δίκαιο της Ιταλίας

- 9 Το διάταγμα 207 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 5ης Οκτωβρίου 2010, περί της εκτελέσεως και της εφαρμογής του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 163, της 12ης Απριλίου 2006 (τακτικό συμπληρωματικό τεύχος της *GURI*, αριθ. 288, της 10ης Δεκεμβρίου 2010), περί καταργήσεως του προεδρικού διατάγματος αριθ. 34, της 25ης Ιανουαρίου 2000, προβλέπει, στο άρθρο 64, παράγραφος 1, ότι οι SOA συστήνονται υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, με εταιρική επωνυμία που πρέπει να περιλαμβάνει ρητώς την έκφραση «οργανισμοί πιστοποιήσεως», η δε καταστατική τους έδρα πρέπει να βρίσκεται στο έδαφος της Ιταλικής Δημοκρατίας.

Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 10 Η Rina SpA είναι η εταιρία χαρτοφυλακίου του ομίλου Rina. Η καταστατική έδρα της εταιρίας αυτής βρίσκεται στη Γένοβα (Ιταλία).
- 11 Η Rina Services SpA είναι μετοχική εταιρία μέλος του ομίλου Rina με καταστατική έδρα επίσης στη Γένοβα. Το εταιρικό αντικείμενό της συνίσταται στην παροχή υπηρεσιών πιστοποίησης ποιότητας UNI CEI EN 45000.
- 12 Η SOA Rina Organismo di Attestazione SpA είναι επίσης μετοχική εταιρία με καταστατική έδρα στη Γένοβα. Ασκήι δραστηριότητα πιστοποίησης και διενέργειας τεχνικών ελέγχων όσον αφορά την οργάνωση και την παραγωγή των κατασκευαστικών επιχειρήσεων. Η Rina SpA κατέχει το 99 % των μετοχών της ως άνω εταιρίας και η Rina Services SpA το 1 %.
- 13 Οι τρεις αυτές εταιρίες άσκησαν προσφυγές ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio οι οποίες έβαλλαν, μεταξύ άλλων, κατά της νομιμότητας του άρθρου 64, παράγραφος 1, του διατάγματος αριθ. 207 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 5ης Οκτωβρίου 2010, περί της εκτελέσεως και της εφαρμογής του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 163, της 12ης Απριλίου 2006, στο μέτρο που προβλέπει ότι οι SOA πρέπει να έχουν την καταστατική τους έδρα στο έδαφος της Ιταλικής Δημοκρατίας.
- 14 Με αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 2011, το εν λόγω δικαστήριο δέχθηκε τις προσφυγές αυτές για τον λόγο, μεταξύ άλλων, ότι η απαίτηση σχετικά με τον τόπο της έδρας τους αντιβαίνει στα άρθρα 14 και 16 της οδηγίας 2006/123.
- 15 Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης άσκησαν αναίρεση κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του Consiglio di Stato, προβάλλοντας, ειδικότερα, ότι η δραστηριότητα που ασκούν οι SOA συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 51 ΣΛΕΕ και ότι, επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 ούτε στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.
- 16 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Αντιτίθενται οι αρχές της Συνθήκης που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 49 ΣΛΕΕ) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 56 ΣΛΕΕ), καθώς και εκείνες που διατυπώνονται στην οδηγία 2006/123, στη θέσπιση και εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως που προβλέπει ότι για τις SOA, οι οποίες συστάθηκαν υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, “η καταστατική έδρα πρέπει να βρίσκεται στο έδαφος της Ιταλικής Δημοκρατίας”;

- 2) Έχει η παρέκκλιση που προβλέπεται από το άρθρο 51 ΣΛΕΕ την έννοια ότι περιλαμβάνει δραστηριότητα, όπως αυτή της πιστοποίησης που ασκείται από οργανισμούς ιδιωτικού δικαίου οι οποίοι, αφενός, πρέπει να συσταθούν υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρίας και να λειτουργούν σε ανταγωνιστική αγορά και, αφετέρου, συμμετέχουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και, ως εκ τούτου, υπόκεινται σε αδειοδότηση και αυστηρούς ελέγχους από την εποπτεύουσα αρχή;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του δευτέρου ερωτήματος

- 17 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο πρέπει να εξεταστεί πρώτο, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, εάν το άρθρο 51, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι οι δραστηριότητες πιστοποίησης που ασκούν οι SOA συνιστούν συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια της διατάξεως αυτής.
- 18 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί, με την απόφασή του στην υπόθεση SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827), επί παρόμοιου προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκε από το Consiglio di Stato.
- 19 Στη σκέψη 52 της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο κατέληξε ότι, κατόπιν των εκτεθέντων στις σκέψεις 28 έως 35 της εν λόγω αποφάσεως, δηλαδή, μεταξύ άλλων, ότι οι SOA είναι επιχειρήσεις κερδοσκοπικού χαρακτήρα που ασκούν τις δραστηριότητές τους υπό συνθήκες ανταγωνισμού και δεν έχουν καμία εξουσία λήψεως αποφάσεων συναρτώμενη με την άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας, οι δραστηριότητες πιστοποίησης των SOA δεν συνιστούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 51 ΣΛΕΕ.
- 20 Ειδικότερα, το Δικαστήριο υπογράμμισε, στη σκέψη 54 της ίδιας αποφάσεως, ότι ο έλεγχος, εκ μέρους των SOA, της τεχνικής και οικονομικής δυνατότητας των υποκειμένων στην πιστοποίηση επιχειρήσεων, της αλήθειας και του περιεχομένου των δηλώσεων, των πιστοποιητικών και των εγγράφων που υποβάλλονται από τα πρόσωπα στα οποία πρέπει να χορηγηθεί η πιστοποίηση, καθώς και του ζητήματος αν εξακολουθούν να πληρούνται οι προϋποθέσεις που αφορούν την προσωπική κατάσταση του υποψηφίου ή του προσφέροντος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται από την αυτονομία λήψεως αποφάσεων η οποία αποτελεί ίδιον της ασκήσεως προνομίων δημόσιας εξουσίας, δεδομένου ότι ο έλεγχος αυτός καθορίζεται εξ ολοκλήρου από το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο. Περαιτέρω, το Δικαστήριο διαπίστωσε, στην ίδια σκέψη της εν λόγω αποφάσεως, ότι ο έλεγχος αυτός διενεργείται υπό άμεση κρατική εποπτεία και συμβάλλει στη διευκόλυνση του έργου των αναθετουσών αρχών στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων, δεδομένου ότι σκοπός του είναι να παράσχει στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να εκπληρώσουν την αποστολή τους έχοντας ακριβή και εμπεριστατωμένη γνώση τόσο της τεχνικής όσο και της οικονομικής δυνατότητας των προσφερόντων.
- 21 Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο δεν εκθέτει, με την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, κάποια μεταβολή της φύσεως των δραστηριοτήτων που ασκούν οι SOA από τον χρόνο που έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά επί των οποίων εκδόθηκε η απόφαση SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).
- 22 Υπό τις συνθήκες αυτές, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 51, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η εξαίρεση από το δικαίωμα εγκαταστάσεως που προβλέπεται στη διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή στις δραστηριότητες πιστοποίησης που ασκούν οι εταιρίες που έχουν την ιδιότητα του οργανισμού πιστοποίησης.

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 23 Με το πρώτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, αναφερόμενο σε πολλές διατάξεις της νομοθεσίας της Ένωσης, και ιδίως στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, καθώς και στις αρχές που περιλαμβάνονται στην οδηγία 2006/123, εάν η νομοθεσία αυτή έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία προβλέπει ότι οι SOA πρέπει να έχουν την καταστατική τους έδρα στην ημεδαπή.
- 24 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι υπηρεσίες πιστοποιήσεως εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες αυτές αναφέρονται ρητώς στην αιτιολογική της σκέψη 33, στον ενδεικτικό κατάλογο των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από την οδηγία αυτή.
- 25 Εν προκειμένω, η επίμαχη στην κύρια δίκη απαίτηση ως προς τον τόπο της έδρας των οργανισμών πιστοποιήσεως εμπίπτει στο άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123. Συγκεκριμένα, η απαίτηση αυτή, στο μέτρο που υποχρεώνει τις SOA να έχουν την καταστατική τους έδρα στην ημεδαπή, αφενός, στηρίζεται ευθέως στον τόπο της καταστατικής έδρας του παρόχου των υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 14, σημείο 1, της οδηγίας αυτής, και, αφετέρου, περιορίζει την ελευθερία επιλογής του παρόχου όσον αφορά την κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάστασή του, υποχρεώνοντάς τον ειδικότερα να έχει την κύρια εγκατάστασή του στην ημεδαπή, κατά την έννοια του σημείου 3 του άρθρου αυτού.
- 26 Το άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123 απαγορεύει στα κράτη μέλη να εξαρτούν την πρόσβαση σε ορισμένη δραστηριότητα υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από μία από τις απαιτήσεις που απαριθμούνται στα σημεία 1 έως 8 του άρθρου αυτού, επιβάλλοντας έτσι την κατά προτεραιότητα και συστηματική κατάργηση των απαιτήσεων αυτών.
- 27 Η Ιταλική Δημοκρατία προβάλλει, εν πάση περιπτώσει, ότι η απαίτηση να έχουν οι SOA την καταστατική τους έδρα στην ημεδαπή δικαιολογείται από την ανάγκη να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του ελέγχου που ασκούν οι δημόσιες αρχές στις δραστηριότητες των SOA.
- 28 Συναφώς, πρέπει να υπογραμμιστεί, όπως το έπραξαν η Δημοκρατία της Πολωνίας και η Επιτροπή, ότι οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123, στο οποίο εμπίπτει η εθνική ρύθμιση περί της οποίας πρόκειται στην κύρια δίκη, δεν μπορούν να δικαιολογηθούν.
- 29 Το συμπέρασμα αυτό απορρέει τόσο από το γράμμα του άρθρου 14 όσο και από την όλη οικονομία της οδηγίας 2006/123.
- 30 Συγκεκριμένα, αφενός, από τον τίτλο του εν λόγω άρθρου προκύπτει ότι οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στα σημεία του 1 έως 8 «απαγορεύονται». Περαιτέρω, από κανένα σημείο του άρθρου αυτού δεν προκύπτει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν την ευχέρεια να δικαιολογούν τη διατήρηση τέτοιων απαιτήσεων στην εθνική τους νομοθεσία.
- 31 Αφετέρου, η όλη οικονομία της οδηγίας 2006/123 στηρίζεται, όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, σε σαφή διάκριση μεταξύ των απαιτήσεων που απαγορεύονται και των απαιτήσεων που υπόκεινται σε αξιολόγηση. Οι πρώτες διέπονται από το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής, ενώ οι δεύτερες αποτελούν αντικείμενο των κανόνων του άρθρου 15.
- 32 Όσον αφορά, ειδικότερα, τις απαιτήσεις που υπόκεινται σε αξιολόγηση, στα κράτη μέλη εναπόκειται, κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, να εξετάσουν αν το νομικό τους σύστημα προβλέπει οποιαδήποτε από τις απαιτήσεις που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού και να διασφαλίσουν ότι οι απαιτήσεις αυτές πληρούν τις προϋποθέσεις της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας που αναφέρονται στην παράγραφο 3 της εν λόγω οδηγίας.

- 33 Συναφώς, από τις παραγράφους 5 και 6 του ως άνω άρθρου 15 προκύπτει ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή, ενδεχομένως, να θεσπίσουν απαιτήσεις παρόμοιες με εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, υπό τον όρο ότι πληρούν τις προϋποθέσεις της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας που αναφέρονται στην παράγραφο 3 της διατάξεως αυτής.
- 34 Περαιτέρω, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 προβλέπει ότι το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών για να παράσχει την υπηρεσία του μπορεί να επιβάλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών εφόσον οι απαιτήσεις αυτές δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού.
- 35 Η δυνατότητα αυτή όμως δεν προβλέπεται για τις «απαγορευόμενες» απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123.
- 36 Το συμπέρασμα αυτό δεν κλονίζεται από το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, κατά το οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της «τηρώντας τους κανόνες της Συνθήκης που διέπουν το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών».
- 37 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί, όπως το έπραξε και η Δημοκρατία της Πολωνίας, ότι ερμηνεία του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, κατά την οποία επιτρέπεται στα κράτη μέλη να δικαιολογούν, βάσει του πρωτογενούς δικαίου, απαίτηση που απαγορεύεται από το άρθρο της 14, θα καθιστούσε τη διάταξη αυτή άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας αναιρώντας, εν τέλει, την στοχοθετημένη εναρμόνιση που προβλέπει η εν λόγω οδηγία.
- 38 Συγκεκριμένα, μία τέτοια ερμηνεία αντιβαίνει στο συμπέρασμα που συνάγει ο νομοθέτης της Ένωσης στην αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2006/123, κατά το οποίο η εξάλειψη των εμποδίων που παρακωλύουν την ελευθερία εγκαταστάσεως δεν μπορεί να γίνει μόνο με την άμεση εφαρμογή του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, λόγω, μεταξύ άλλων, της εξαιρετικά πολύπλοκης κατά περίπτωση εξετάσεως των εμποδίων της ελευθερίας αυτής. Το να γίνει δεκτό ότι οι απαιτήσεις που «απαγορεύονται» βάσει του άρθρου 14 της οδηγίας αυτής μπορούν παρά ταύτα να δικαιολογηθούν βάσει του πρωτογενούς δικαίου θα ισοδυναμούσε ακριβώς με την επαναφορά μιας τέτοιας κατά περίπτωση εξέτασεως, δυνάμει της Συνθήκης ΛΕΕ, για το σύνολο των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως.
- 39 Περαιτέρω, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 δεν αντιτίθεται στην ερμηνεία του άρθρου της 14 υπό την έννοια ότι οι απαγορευόμενες απαιτήσεις που απαριθμούνται στην τελευταία αυτή διάταξη δεν μπορούν να δικαιολογηθούν. Συγκεκριμένα, μία τέτοια απαγόρευση χωρίς δυνατότητα δικαιολογήσεως αποσκοπεί στη διασφάλιση της ταχείας και συστηματικής καταργήσεως ορισμένων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως, τους οποίους ο νομοθέτης της Ένωσης και η νομολογία του Δικαστηρίου θεωρούν ότι θίγουν σοβαρά την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ο σκοπός αυτός είναι σύμφωνος προς τη Συνθήκη ΛΕΕ.
- 40 Έτσι, μολονότι το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να δικαιολογούν, για έναν από τους λόγους που παρατίθενται εκεί, εθνικά μέτρα που συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, κατά τη θέσπιση πράξεως παράγωγου δικαίου, όπως η οδηγία 2006/123, που εξειδικεύει μία θεμελιώδη ελευθερία η οποία κατοχυρώνεται από τη Συνθήκη ΛΕΕ, δεν μπορεί να περιορίζει ορισμένες παρεκκλίσεις, κατά μείζονα λόγο όταν, όπως εν προκειμένω, η συγκεκριμένη διάταξη του παράγωγου δικαίου επαναλαμβάνει πάγια νομολογία βάσει της οποίας απαίτηση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν είναι συμβατή με τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες μπορούν να επικαλεστούν οι επιχειρηματίες (βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-334/94, EU:C:1996:90, σκέψη 19).

- 41 Υπό τις συνθήκες αυτές, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει ότι οι SOA πρέπει να έχουν την καταστατική έδρα τους στην ημεδαπή.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 42 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 51, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η εξαίρεση από το δικαίωμα εγκαταστάσεως που προβλέπει η διάταξη αυτή δεν ισχύει για τις δραστηριότητες πιστοποίησης που ασκούν εταιρίες που έχουν την ιδιότητα του οργανισμού πιστοποίησης.
- 2) Το άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει ότι οι εταιρίες που έχουν την ιδιότητα του οργανισμού πιστοποίησης πρέπει να έχουν την καταστατική τους έδρα στην ημεδαπή.

(υπογραφές)