



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 juni 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Artikelen 49 VWEU, 51 VWEU en 56 VWEU — Vrijheid van vestiging — Deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag — Richtlijn 2006/123/EG — Artikel 14 — Instellingen belast met de controle en de certificering dat ondernemingen die openbare werken uitvoeren voldoen aan de wettelijke voorwaarden — Nationale regeling volgens welke de statutaire zetel van die instellingen zich in Italië moet bevinden”

In zaak C-593/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 3 juli 2012, ingekomen bij het Hof op 20 november 2013, in de procedure

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

tegen

Rina Services SpA,

Rina SpA,

SOA Rina Organismo di Attestazione SpA,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz en A. Ó Caoimh, kamerpresidenten, J. Malenovský, A. Arabadjiev (rapporteur), D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 december 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- Rina Services SpA, Rina SpA en SOA Rina Organismo di Attestazione SpA, vertegenwoordigd door R. Damonte, G. Giacomini, G. Scuras en G. Demartini, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door C. Pluchino en S. Fiorentino, avvocati dello Stato,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, F. Sjövall, E. Karlsson en C. Hagerman als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 maart 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 VWEU, 51 VWEU en 56 VWEU alsook van de artikelen 14 en 16 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van drie gedingen tussen de Presidenza del Consiglio dei Ministri, de Consiglio di Stato, de Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, de Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, de Conferenza Unificata Stato Regioni, het Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti, het Ministero per le Politiche europee, het Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, het Ministero per i beni e le attività culturali, het Ministero dell'Economia e delle Finanze en het Ministero degli Affari esteri enerzijds en respectievelijk Rina Services SpA, Rina SpA en SOA Rina Organismo di Attestazione SpA anderzijds, betreffende met name een nationale regeling volgens welke de statutaire zetel van vennootschappen met de hoedanigheid van certificeringsinstelling (Società Organismi di Attestazione; hierna: „OA's”) zich in Italië moet bevinden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1 tot en met 7, 16 en 33 van richtlijn 2006/123 luiden als volgt:

- „(1) [...] Opheffing van de belemmeringen die de ontwikkeling van het dienstenverkeer tussen de lidstaten in de weg staan, is een essentieel middel om de integratie van de Europese volkeren te versterken en een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang te bevorderen. [...]
- (2) Een concurrerende dienstenmarkt is van vitaal belang voor de bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid in de Europese Unie. Thans verhindert een groot aantal belemmeringen op de interne markt vele dienstverrichtende bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, hun activiteiten over de nationale grenzen uit te breiden en ten volle profijt te trekken van de interne markt. Dit verzwakt het wereldwijde concurrentievermogen van dienstverrichters uit de Europese Unie. Een vrije markt die de lidstaten ertoe verplicht beperkingen op de grensoverschrijdende verrichting van diensten op te heffen en te zorgen voor een grotere doorzichtigheid en meer informatie ten behoeve van de consumenten, zou voor dezen betekenen dat zij een grotere keuze en betere diensten krijgen tegen lagere prijzen.
- (3) In het verslag van de Commissie over ‚[d]e toestand van de interne markt voor diensten’ is de inventaris opgemaakt van een groot aantal belemmeringen die de ontwikkeling van de diensten tussen de lidstaten verhinderen of afremmen [...]. De belemmeringen hebben negatieve gevolgen voor allerlei dienstenactiviteiten en gedurende alle stadia van de activiteit van de dienstverrichter; zij hebben veel kenmerken gemeen, onder andere het feit dat zij vaak het gevolg zijn van administratieve lasten, de rechtsonzekerheid bij grensoverschrijdende activiteiten en een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten.
- (4) [...] De opheffing van deze belemmeringen, waarbij een hoog niveau van het Europese sociale model gewaarborgd moet blijven, is dus een fundamentele voorwaarde voor het overwinnen van de moeilijkheden die zich bij de uitvoering van de Lissabon-strategie voordoen en voor de heropleving van de Europese economie, vooral wat betreft de werkgelegenheid en de investeringen. [...]
- (5) Het is daarom noodzakelijk de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten te verwijderen en de afnemers en verrichters van diensten de nodige rechtszekerheid te bieden om deze twee fundamentele vrijheden van het Verdrag daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Aangezien de belemmeringen voor de interne dienstenmarkt niet alleen gevolgen hebben voor marktdeelnemers die zich in een andere lidstaat willen vestigen, maar ook voor hen die een dienst in een andere lidstaat verrichten zonder zich daar te vestigen, dienen dienstverrichters in staat te worden gesteld hun dienstenactiviteiten op de interne markt te ontplooien door zich in een lidstaat te vestigen of door gebruik te maken van het vrije verkeer van diensten. Dienstverrichters dienen tussen deze twee vrijheden te kunnen kiezen op grond van hun groeistrategie in elke lidstaat.
- (6) Alleen de rechtstreekse toepassing van de artikelen [49 VWEU en 56 VWEU] volstaat niet om deze belemmeringen op te heffen, enerzijds omdat een behandeling per geval via inbreukprocedures tegen de betrokken lidstaten, zeker na de uitbreiding uiterst ingewikkeld zou zijn voor de nationale en communautaire instellingen, en anderzijds omdat vele belemmeringen pas kunnen worden opgeheven nadat nationale wettelijke regelingen, onder meer door middel

van administratieve samenwerking, zijn gecoördineerd. Zoals het Europees Parlement en de Raad hebben erkend, kan een communautair wetgevingsinstrument een echte interne dienstenmarkt tot stand brengen.

- (7) Deze richtlijn biedt een algemeen rechtskader voor een grote verscheidenheid van diensten en houdt daarbij rekening met de bijzondere kenmerken van de verschillende activiteiten of beroepen en hun reglementering. Dit kader stoelt op een dynamische en selectieve aanpak waarbij allereerst belemmeringen die snel kunnen worden verwijderd, uit de weg worden geruimd en waarbij voor de andere belemmeringen een aanvang wordt gemaakt met een proces van evaluatie, raadpleging en vervolgens harmonisatie met betrekking tot specifieke vraagstukken [...]. Er dient te worden gezorgd voor een evenwichtige combinatie van maatregelen inzake doelgerichte harmonisatie, administratieve samenwerking, de bepaling over het vrij verrichten van diensten en de stimulering van de opstelling van gedragscodes over bepaalde vraagstukken. [...]

[...]

- (16) Deze richtlijn heeft alleen betrekking op in een lidstaat gevestigde dienstverrichters en regelt geen externe aspecten. [...]

[...]

- (33) De diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, betreffen zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten, waaronder zakelijke diensten zoals [...] certificering [...].”

- 4 Artikel 2 van richtlijn 2006/123, met als opschrift „Werkingsfeer”, bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

[...]

- i) activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel [51 VWEU];

[...]”

- 5 Volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2006/123 passen de lidstaten deze richtlijn toe met inachtneming van de regels van het VWEU over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten.

- 6 Artikel 14 van deze richtlijn, met het opschrift „Verboden eisen”, dat is opgenomen in hoofdstuk III, „Vrijheid van vestiging van dienstverrichters”, bepaalt:

„De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

- 1) discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit of, voor ondernemingen, met de plaats van de statutaire zetel [...]

[...]

- 3) beperkingen van de vrijheid van de dienstverrichter om tussen een hoofd- of een nevenvestiging te kiezen, met name de verplichting dat de hoofdvestiging van de dienstverrichter zich op hun grondgebied moet bevinden, of beperkingen van de vrijheid om voor vestiging als agentschap, bijkantoor of dochteronderneming te kiezen;

[...]”

- 7 Artikel 15 van richtlijn 2006/123, met als opschrift „Aan evaluatie onderworpen eisen”, dat eveneens in hoofdstuk III is opgenomen, legt de lidstaten de verplichting op te onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 van dit artikel bedoelde eisen worden gesteld en erop toe te zien dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 ervan bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.
- 8 Hoofdstuk IV van deze richtlijn, met het opschrift „Vrij verkeer van diensten”, bevat het artikel 16, „Vrij verrichten van diensten”. Dit artikel luidt:

„1. De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

De lidstaten maken de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

2. De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen:

- a) een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;

[...]

3. De lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, wordt niet verhinderd om, in overeenstemming met lid 1, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. [...]”

Italiaans recht

- 9 Decreet nr. 207 van de president van de Republiek van 5 oktober 2010 tot uitvoering en toepassing van wetgevend decreet nr. 163 van 12 april 2006 (gewoon supplement bij GURI nr. 288 van 10 december 2010), waarbij decreet nr. 34 van de president van de Republiek van 25 januari 2000 is ingetrokken,

bepaalt in artikel 64, lid 1, dat OA's worden opgericht in de vorm van naamloze vennootschappen met een firmanaam die uitdrukkelijk het woord „certificeringsinstelling” bevat en dat hun statutaire zetel op het grondgebied van de Italiaanse Republiek moet zijn gelegen.

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 Rina SpA is de holdingmaatschappij van de Rina-groep. De statutaire zetel van deze vennootschap bevindt zich te Genua (Italië).
- 11 Rina Services SpA is een tot de Rina-groep behorende naamloze vennootschap, waarvan de statutaire zetel zich eveneens te Genua bevindt. Haar statutair doel bestaat in het verrichten van certificeringsdiensten volgens de kwaliteitsnormenreeks UNI CEI EN 45000.
- 12 SOA Rina Organismo di Attestazione SpA is een andere naamloze vennootschap met statutaire zetel te Genua. Zij verleent certificeringsdiensten en verricht technische inspecties met betrekking tot de organisatie en de productie van bouwondernemingen. Het kapitaal van deze onderneming is voor 99 % in handen van Rina SpA; het resterende procent berust bij Rina Services SpA.
- 13 Deze drie ondernemingen hebben bij het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio beroepen ingesteld waarmee zij met name de rechtmatigheid betwisten van artikel 64, lid 1, van decreet nr. 207 van de president van de Republiek van 5 oktober 2010 tot uitvoering en toepassing van wetgevend decreet nr. 163 van 12 april 2006 voor zover deze bepaling verlangt dat de statutaire zetel van de OA's op het grondgebied van de Italiaanse Republiek is gelegen.
- 14 Bij vonnissen van 13 december 2011 heeft die rechter de beroepen met name toegewezen op grond dat de eis inzake de plaats van de statutaire zetel in strijd is met de artikelen 14 en 16 van richtlijn 2006/123.
- 15 Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen die vonnissen hoger beroep aangetekend bij de Consiglio di Stato. Daarbij betogen zij in het bijzonder dat de activiteiten van de OA's werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag zijn in de zin van artikel 51 VWEU, zodat zij buiten de werkingssfeer van zowel richtlijn 2006/123 als de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU vallen.
- 16 Daarop heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Verzetten de beginselen van het Verdrag inzake de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU) alsook de beginselen in richtlijn 2006/123 zich tegen de vaststelling en toepassing van een nationale regeling die bepaalt dat de statutaire zetel van certificeringsinstellingen, die de rechtsvorm van een naamloze vennootschap hebben, zich op het grondgebied van de [Italiaanse] Republiek moet bevinden?
 - 2) Moet de derogatie van artikel 51 VWEU aldus worden uitgelegd dat daaronder een werkzaamheid valt als certificering door privaatrechtelijke lichamen, die enerzijds de rechtsvorm van een naamloze vennootschap moeten hebben en in een markt met mededinging opereren, en anderzijds werkzaamheden verrichten ter uitoefening van het openbaar gezag, en daarom een vergunning moeten verkrijgen en onderworpen zijn aan strenge controles door de toezichthouder?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 17 Met zijn tweede vraag, die eerst moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 51, eerste alinea, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de certificeringsactiviteiten van de OA's werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag zijn in de zin van die bepaling.
- 18 Vastgesteld moet worden dat het Hof zich over een soortgelijke prejudiciële vraag van de Consiglio di Stato al heeft uitgesproken in het arrest SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).
- 19 In punt 52 van dat arrest is het Hof tot de slotsom gekomen dat de certificeringsactiviteiten van de OA's geen rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51 VWEU vormen, zulks met name gelet op de uiteenzetting in de punten 28 tot en met 35 van hetzelfde arrest dat de OA's ondernemingen met winstoogmerk zijn die hun werkzaamheden onder concurrentievoorwaarden verrichten en die niet de beslissingsbevoegdheid hebben waarmee de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag gepaard gaat.
- 20 Meer in het bijzonder heeft het Hof in punt 54 van dat arrest benadrukt dat de door de OA's verrichte controle of de te certificeren ondernemingen over voldoende technische deskundigheid en financiële draagkracht beschikken, wat de inhoud is van de verklaringen, attesten en documenten die zijn ingediend door de personen aan wie het certificaat wordt afgegeven en of deze waarheidsgetrouw zijn, alsook of nog altijd is voldaan aan de voorwaarden inzake de persoonlijke situatie van de gegadigde of de inschrijver, niet kan worden beschouwd als een activiteit die wordt verricht met de beslissingsautonomie die typerend is voor de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag, aangezien de controle in kwestie volledig door het nationale recht wordt geregeld. In datzelfde punt heeft het Hof voorts vastgesteld dat die controle wordt uitgevoerd onder rechtstreeks staatstoezicht en beoogt de taak van de aanbestedende diensten op het gebied van overheidsopdrachten voor werken te vergemakkelijken door hen in staat te stellen die taak te vervullen met duidelijke en nauwkeurige kennis van de technische deskundigheid en de financiële draagkracht van de inschrijvers.
- 21 In het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing geeft de verwijzende rechter niet te kennen dat de aard van de door de OA's verrichte werkzaamheden op enigerlei wijze is veranderd sinds de feiten die hebben geleid tot het arrest SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).
- 22 Daarom moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 51, eerste alinea, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte uitzondering op het recht van vestiging geen toepassing vindt op de certificeringsactiviteiten van vennootschappen met de hoedanigheid van certificeringsinstelling.

Eerste vraag

- 23 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter onder verwijzing naar verschillende bepalingen van Unierecht, met name de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU alsook de in richtlijn 2006/123 neergelegde beginselen, te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als die in het hoofdgeding, volgens welke de statutaire zetel van de OA's zich op het nationale grondgebied moet bevinden.
- 24 In dat verband moet worden vastgesteld dat diensten op het gebied van certificering binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 vallen; zij worden overigens uitdrukkelijk genoemd in overweging 33 ervan, die voorbeelden bevat van activiteiten waarop deze richtlijn van toepassing is.

- 25 In casu valt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde eis inzake de ligging van de zetel van certificeringsinstellingen onder artikel 14 van richtlijn 2006/123. Aangezien de OA's volgens die eis hun statutaire zetel op het nationale grondgebied moeten hebben, is hij namelijk rechtstreeks gebaseerd op de plaats van de statutaire zetel van de dienstverrichter in de zin van artikel 14, punt 1, van deze richtlijn. Verder beperkt de betrokken eis de vrijheid van de dienstverrichter om te kiezen tussen een hoofd- of een nevenvestiging in de zin van punt 3 van dat artikel, doordat zijn hoofdvestiging krachtens die eis op het nationale grondgebied moet zijn gelegen.
- 26 Artikel 14 van richtlijn 2006/123 verbiedt de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied afhankelijk te stellen van een van de in de punten 1 tot en met 8 daarvan opgesomde eisen, en legt hun dan ook de verplichting op die eisen het eerst en stelselmatig in te trekken.
- 27 De Italiaanse Republiek betoogt echter dat de eis dat de statutaire zetel van de OA's op het nationale grondgebied is gelegen, wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de doeltreffendheid te waarborgen van het toezicht dat door de overheidsinstanties wordt uitgeoefend op de werkzaamheden van de OA's.
- 28 Dienaangaande moet er met de Republiek Polen en de Commissie op worden gewezen dat de in artikel 14 van richtlijn 2006/123 genoemde eisen, waartoe de eis van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling behoort, niet kunnen worden gerechtvaardigd.
- 29 Die conclusie vloeit zowel voort uit de bewoordingen van artikel 14 zelf als uit de algemene opzet van richtlijn 2006/123.
- 30 Om te beginnen blijkt immers uit het opschrift van dat artikel dat de in de punten 1 tot en met 8 ervan genoemde eisen „verboden” zijn. Bovendien wijst in de bewoordingen van dat artikel niets erop dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om de handhaving van dergelijke eisen in hun nationale wettelijke regelingen te rechtvaardigen.
- 31 Voorts is de algemene opzet van richtlijn 2006/123, wat de vrijheid van vestiging betreft, gebaseerd op een duidelijk onderscheid tussen de verboden eisen en de aan evaluatie onderworpen eisen. De eerste groep eisen wordt geregeld door artikel 14 van deze richtlijn, terwijl de tweede groep onderworpen is aan de regels van artikel 15 ervan.
- 32 Wat specifiek de aan evaluatie onderworpen eisen betreft, staat het volgens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 aan de lidstaten te onderzoeken of in hun rechtsstelsel eisen als bedoeld in lid 2 van dat artikel worden gesteld en erop toe te zien dat dergelijke eisen voldoen aan de in lid 3 ervan bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.
- 33 Dienaangaande volgt uit de leden 5 en 6 van dat artikel 15 dat de lidstaten eisen van het in lid 2 daarvan bedoelde type mogen handhaven of eventueel invoeren, mits zij beantwoorden aan de in lid 3 ervan bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.
- 34 Wat het vrij verrichten van diensten betreft, bepaalt artikel 16, lid 3, van richtlijn 2006/123 bovendien dat de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, in overeenstemming met lid 1 van dat artikel eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit kan stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.
- 35 In die mogelijkheid is echter niet voorzien voor de „verboden” eisen die in artikel 14 van richtlijn 2006/123 zijn opgesomd.

- 36 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door artikel 3, lid 3, van de richtlijn, volgens hetwelk de lidstaten deze richtlijn toepassen „met inachtneming van de Verdragsregels over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten”.
- 37 In dit verband moet er met de Republiek Polen op worden gewezen dat een uitlegging van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2006/123 in die zin dat de lidstaten een door artikel 14 daarvan verboden eis kunnen rechtvaardigen uit hoofde van het primaire recht, ieder nuttig effect aan deze laatste bepaling ontnemt omdat een dergelijke uitlegging de met deze bepaling tot stand gebrachte doelgerichte harmonisatie al bij al ondermijnt.
- 38 Een dergelijke uitlegging strookt namelijk niet met de conclusie waartoe de wetgever van de Unie is gekomen in overweging 6 van richtlijn 2006/123, namelijk dat de rechtstreekse toepassing van artikel 49 VWEU alléén niet volstaat om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen, met name omdat een behandeling per geval van die belemmeringen uiterst ingewikkeld zou zijn. Zou worden erkend dat de door artikel 14 van deze richtlijn „verboden” eisen niettemin kunnen worden gerechtvaardigd op grond van het primaire recht, dan zou krachtens het VWEU een dergelijke behandeling per geval voor alle beperkingen van de vrijheid van vestiging net opnieuw worden ingevoerd.
- 39 Voorts moet erop worden gewezen dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2006/123 zich niet verzet tegen een uitlegging van artikel 14 daarvan in de zin dat de in deze laatste bepaling opgesomde verboden eisen niet kunnen worden gerechtvaardigd. Een dergelijk verbod, zonder dat er een mogelijkheid tot rechtvaardiging bestaat, moet er namelijk voor zorgen dat bepaalde beperkingen van de vrijheid van vestiging die volgens de wetgever van de Unie en de rechtspraak van het Hof aanzienlijk negatieve gevolgen hebben voor de goede werking van de interne markt, stelselmatig en snel worden opgeheven. Dat doel is in overeenstemming met het VWEU.
- 40 Zo staat artikel 52, lid 1, VWEU de lidstaten weliswaar toe nationale maatregelen die de vrijheid van vestiging beperken, te rechtvaardigen op grond van de daarin genoemde redenen, maar dit belet de Uniewetgever niet om bij de vaststelling van een handeling van secundair recht, zoals richtlijn 2006/123, die concreet vorm geeft aan een in het VWEU neergelegde fundamentele vrijheid, bepaalde afwijkingen in te perken, vooral wanneer, zoals in dit geval, de betrokken bepaling van secundair recht gewoon vaste rechtspraak overneemt volgens welke een eis als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, onverenigbaar is met de fundamentele vrijheden waarop ondernemingen zich kunnen beroepen (zie in dit verband met name arrest Commissie/Frankrijk, C-334/94, EU:C:1996:90, punt 19).
- 41 Op de eerste vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 14 van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die verlangt dat de statutaire zetel van de OA's zich op het nationale grondgebied bevindt.

Kosten

- 42 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 51, eerste alinea, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte uitzondering op het recht van vestiging geen toepassing vindt op de certificeringsactiviteiten van vennootschappen met de hoedanigheid van certificeringsinstelling.**

- 2) **Artikel 14 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die verlangt dat de statutaire zetel van vennootschappen met de hoedanigheid van certificeringsinstelling zich op het nationale grondgebied bevindt.**

ondertekeningen