

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 13ης Ιουλίου 1993 *

Στην υπόθεση C-42/92,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Raad van State van België προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Andrianus Thijssen

και

Controledienst voor de Verzekeringen,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 55, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, πρόεδρο τμήματος, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse και D. A. O. Edward, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz

γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο Adrianus Thijssen, εκπροσωπούμενος από τον Georges van Hecke, δικηγόρο Βρυξελλών,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

- η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Devadder, διευθυντή διοικήσεως στο Υπουργείο Εξωτερικών, Εξωτερικού Εμπορίου και Συνεργασίας, επικουρούμενο από τους J. Putzeys, S. Gehlen και X. Leurquin, δικηγόρους Βρυξελλών,
- η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την S. Cochrane, του Treasury solicitor's Department, επικουρούμενη από τον Nicholas Paines, barrister,
- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Antonio Caeiro, νομικό σύμβουλο, και τον Ben Smulders, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 18ης Φεβρουαρίου 1993,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 24ης Μαρτίου 1993,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1992, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 17 Φεβρουαρίου 1992, το Raad van State van België υπέβαλε, βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ.
- 2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του Adrianus Thijssen και της υπηρεσίας Controledienst voor de verzekeringen (Office de contrôle des assurances) σχετικά με την απόρριψη της αιτήσεώς του για άσκηση καθηκόντων ορκωτού ελεγκτή, όπως καθορίζονται στα άρθρα 38 έως 40 του βελγικού νόμου της 9ης Ιουλίου 1975 σχετικά με τον έλεγχο των ασφαλιστικών εταιριών (βελγική Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της 29ης Ιουλίου 1975, στο εξής: νόμος του 1975).

- 3 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι το Thijssen υπέβαλε με έγγραφο της 24ης Σεπτεμβρίου 1986 την υποψηφιότητά του για θέση ορκωτού ελεγκτή, απαντώντας σε μια ανακοίνωση του Office de contrôle des assurances (Υπηρεσία ελέγχου ασφαλίσεων, στο εξής: OCA). Από τα συνημμένα στην αίτησή του έγγραφα προέκυπτε ότι ο Thijssen είχε την ολλανδική ιθαγένεια. Με έγγραφο της 6ης Νοεμβρίου 1986, ο προϊστάμενος της OCA του γνωστοποίησε ότι η αίτησή του απορρίφθηκε, επειδή δεν πληρούσε την προϋπόθεση της ιθαγενείας, που επιβάλλει το άρθρο 9, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 6 της OCA. (βελγική Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της 26ης Μαρτίου 1986, στο εξής: κανονισμός 6).
- 4 Ο Thijssen υπέβαλε αίτηση ακυρώσεως κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Raad van State, προβάλλοντας ως μοναδικό λόγο ακυρώσεως ότι η απόρριψη της αιτήσεώς του με την αιτιολογία ότι δεν έχει τη βελγική ιθαγένεια, συνιστά παράβαση των άρθρων 52 και 55 της Συνθήκης. Ο αιτών της κύριας δίκης υπογραμμίζει σχετικά ότι, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners (Συλλογή τόμος 1974, σ. 317), το άρθρο 52 της Συνθήκης έχει άμεσο αποτέλεσμα.
- 5 Η καθής της κύριας δίκης ισχυρίζεται ότι δυνάμει του άρθρου 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, το δικαίωμα εγκαταστάσεως δεν ισχύει ως προς τα καθήκοντα του ορκωτού ελεγκτή.
- 6 Θεωρώντας ότι η επίλυση της διαφοράς εξαρτάται από την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, το Raad van State αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Ισχύει η εξαίρεση από την ελευθερία εγκαταστάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ ως προς τα καθήκοντα του ορκωτού ελεγκτή, όπως προσδιορίζονται από τα άρθρα 38 έως 40 του νόμου της 9ης Ιουλίου 1975 σχετικά με τον έλεγχο των ασφαλιστικών εταιριών;»

- 7 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.
- 8 Πρέπει να σημειωθεί εκ προοιμίου ότι, δυνάμει του άρθρου 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων περί ελευθερίας εγκαταστάσεως οι δραστηριότητες που συνδέονται σε κράτος μέλος, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημοσίας εξουσίας. Πάντως, όπως έκρινε το Δικαστήριο στη σκέψη 45 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Reyners, η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 55 πρέπει να περιορίζεται σ' εκείνες μόνο τις δραστηριότητες οι οποίες συνιστούν, αυτές καθ'αυτές, άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημοσίας εξουσίας.
- 9 Επομένως, το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο αφορά το αν μια δραστηριότητα όπως αυτή του ορκωτού ελεγκτή, κατά τον νόμο του 1975, συνιστά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημοσίας εξουσίας. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη η φύση των καθηκόντων που ασκεί ο ορκωτός ελεγκτής βάσει του νόμου αυτού, όπως αυτή προσδιορίζεται από το εθνικό δικαστήριο.
- 10 Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 29, πρώτο εδάφιο, του νόμου του 1975 προβλέπει την ίδρυση της OCA, ως δημοσίου οργανισμού με νομική προσωπικότητα, υπό την εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών. Κατά το δεύτερο εδάφιο της διατάξεως αυτής η OCA έχει ως αποστολή να φροντίζει για την εφαρμογή του νόμου και των εκτελεστικών κανονισμών. Κατά το άρθρο 29, τέταρτο εδάφιο, η OCA έχει κανονιστική εξουσία. Προς τον σκοπό αυτό, καθορίζει τις υποχρεώσεις που υπέχουν οι ασφαλιστικές εταιρίες «ώστε οι δραστηριότητές τους να συνάδουν προς την τεχνική της ασφαλίσεως, τις απαιτήσεις της δικαιοσύνης και το γενικό συμφέρον των ασφαλισμένων και των ωφελουμένων από συμβάσεις ασφαλίσεως».

- 11 Δεν αμφισβητείται ότι η OCA συμμετέχει στην άσκηση δημοσίας εξουσίας. Σκοπός της αποστολής ελέγχου που της έχει ανατεθεί είναι η προστασία των ασφαλισμένων και των συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου. Η OCA μπορεί να επεμβαίνει άμεσα στη διαχείριση των ασφαλιστικών εταιριών εκδίδοντας δεσμευτικές αποφάσεις και επιβάλλοντας απαγορεύσεις.
- 12 Βάσει της κανονιστικής εξουσίας που έχει, η OCA εξέδωσε τον κανονισμό, της 20ής Νοεμβρίου 1978, περί χορηγήσεως αδείας ορκωτού ελεγκτή (βελγική Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της 15ης Δεκεμβρίου 1978), τον οποίο στη συνέχεια κατήργησε με τον προπαρατεθέντα κανονισμό 6.
- 13 Αντίθετα με τον κανονισμό 2, που έδινε το δικαίωμα, μεταξύ άλλων, σε υπηκόους άλλων κρατών μελών να ασκούν τα καθήκοντα του ορκωτού ελεγκτή, το άρθρο 2, παράγραφος 1 του κανονισμού 6 ορίζει τα εξής:

«Για να μπορεί να εγκριθεί από την OCA για την άσκηση των καθηκόντων ορκωτού ελεγκτή ασφαλιστικών εταιριών ο ενδιαφερόμενος πρέπει:

1° να είναι Βέλγος,

(...)».

- 14 Επομένως, διαπιστώνεται ότι η προϋπόθεση της ιθαγενείας που δεν περιλαμβάνεται στον νόμο του 1975, θεσπίστηκε για πρώτη φορά το 1986 με κανονισμό της OCA.
- 15 Στη συνέχεια, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ο κανονισμός 6 δεν αιτιολογεί την αναγκαιότητα της προϋποθέσεως της ιθαγενείας. Η Βελγική Κυβέρνηση, απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, περιορίστηκε να επισημάνει ότι το 1986 κρίθηκε αναγκαία η προσθήκη της προϋποθέσεως αυτής. Κατά το άρθρο

20 του κανονισμού 6, οι ορκωτοί ελεγκτές, που ήταν υπήκοοι άλλου κράτους μέλους και είχαν ήδη λάβει άδεια κατά την έναρξη της ισχύος του κανονισμού αυτού, διατηρούν την άδεια τους.

- 16 Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά το άρθρο 38 του νόμου του 1975, οι βελγικές ανώνυμες ή συνεταιριστικές ασφαλιστικές εταιρίες οφείλουν να ορίσουν τουλάχιστον έναν ελεγκτή από τα μέλη του ιδρυθέντος, με τον νόμο της 22ας Ιουλίου 1953, Σώματος ελεγκτών επιχειρήσεων που έχουν λάβει άδεια από την υπηρεσία ελέγχου ασφαλίσεων. Το ίδιο ισχύει και για τις βελγικές ενώσεις που έχουν ιδρυθεί με τη μορφή ενώσεων αμοιβαίας ασφαλίσεως ή μη κερδοσκοπικών ενώσεων καθώς και για τις αλλοδαπές ασφαλιστικές εταιρίες οι οποίες οφείλουν να ορίσουν έναν ορκωτό ελεγκτή από τα προαναφερθέντα πρόσωπα, για την άσκηση των δραστηριοτήτων τους στο Βέλγιο.
- 17 Κατά το άρθρο 39 του νόμου του 1975, ο ορκωτός ελεγκτής προβαίνει γραπτώς σε ειδική ορκοδοσία. Το άρθρο 40 ορίζει τα εξής:

«Ο ορκωτός ελεγκτής ασκεί τα καθήκοντά του υπό την επίβλεψη της υπηρεσίας ελέγχου ασφαλίσεων.

Ο ορκωτός ελεγκτής αναφέρει αμέσως στους διοικητικούς συμβούλους, τους διαχειριστές ή τον γενικό υπεύθυνο της εταιρίας, καθώς και στην OCA, κάθε παραβίαση του παρόντος νόμου και των κατ' εφαρμογήν του εκδιδόμενων κανονιστικών αποφάσεων, καθώς και κάθε γεγονός που θεωρεί ότι μπορεί να βλάψει την οικονομική κατάσταση της εταιρίας.

Εκτός από τα γενικά του καθήκοντα ως ελεγκτή, όπως ορίζονται στους νόμους περί εμπορικών εταιριών και εταιρικών καταστατικών, ο ορκωτός ελεγκτής αναφέρει στην OCA οσάκις αυτή το ζητεί τα της οικονομικής καταστάσεως και της διαχειρίσεως της εταιρίας και, αν δεν το ζητήσει, τουλάχιστον μία φορά κατ' έτος.

Ο ορκωτός ελεγκτής, ο οποίος λαμβάνει γνώση για την ύπαρξη αποφάσεως της εταιρίας, η εκτέλεση της οποίας θα συνιστούσε ποινική παράβαση, αντιτίθεται στην εκτέλεσή της και ενημερώνει αμελλητί την OCA. Η αρνησικυρία έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα οκτώ ημερών».

- 18 'Όπως υπογράμμισε η Βελγική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, τα καθήκοντα του ελεγκτή επιχειρήσεων ή «τακτικού ελεγκτή», όπως τον χαρακτηρίζει, δεν αποτελούν άσκηση δημοσίας εξουσίας. Πράγματι, αυτά συνίστανται στον έλεγχο της οικονομικής καταστάσεως και των ετησίων λογαριασμών της εταιρίας και στην υποβολή εκθέσεως στη γενική συνέλευση σχετικά με τους ελέγχους που διενήργησε με βάση τα έγγραφα και τις πληροφορίες που έχει δικαίωμα να ζητεί από τους υπευθύνους της επιχειρήσεως.
- 19 Οι ορκωτοί ελεγκτές ορίζονται ελεύθερα και αμείβονται από τις ασφαλιστικές εταιρίες μεταξύ των ελεγκτών που έχουν λάβει άδεια από την OCA. Απολαμβάνουν δε της εμπιστοσύνης της ασφαλιστικής εταιρίας και των ελεγκτικών αρχών.
- 20 'Όσον αφορά τις προαναφερθείσες στη σκέψη 17 υποχρεώσεις του ελεγκτή, δηλαδή της υποβολής εκθέσεως στην OCA κατά τακτά χρονικά διαστήματα ή, οσάκις το ζητεί η υπηρεσία αυτή, της γνωστοποιήσεως στην τελευταία ορισμένων στοιχείων, και της ενημερώσεως της ασφαλιστικής εταιρίας σχετικά με ενδεχόμενες παραβάσεις και γεγονότα που θα μπορούσαν να βλάψουν την οικονομική της κατάσταση, πρέπει να τονιστεί, όπως επισήμανε και ο αιτών της κύριας δίκης κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι και άλλα όργανα υπέχουν παρόμοιες υποχρεώσεις χωρίς, ωστόσο, να θεωρείται ότι συμμετέχουν στην άσκηση δημοσίας εξουσίας. Αυτό ισχύει, κυρίως, για τα πιστωτικά ιδρύματα και τους χρηματοδοτικούς οργανισμούς που, δυνάμει του άρθρου 6 της οδηγίας 91/308/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Ιουνίου 1991, για την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ΕΕ L 166, σ. 77), υποχρεούνται να ενημερώνουν τις αρχές για κάθε γεγονός που θα μπορούσε να αποτελεί ένδειξη πράξεως νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

- 21 Όσον αφορά το βέτο που μπορεί να προβάλει ο ορκωτός ελεγκτής στην εκτέλεση μιας αποφάσεως της εταιρίας, η εφαρμογή της οποίας θα συνιστούσε ποινικό αδίκημα, πρέπει να σημειωθεί ότι ο ορκωτός ελεγκτής οφείλει να ενημερώνει αμελλητί την OCA. Καίτοι το βέτο έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα οκτώ ημερών, η οριστική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά από την OCA, η οποία ουδόλως δεσμεύεται από το βέτο του ορκωτού ελεγκτή και λαμβάνει, εντός των ορίων των εξουσιών της, όλα τα αναγκαία μέτρα. Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως ορίζει το άρθρο 40 του νόμου του 1975, ο ορκωτός ελεγκτής ασκεί τα καθήκοντά του υπό την επίβλεψη της OCA.
- 22 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι ο βοηθητικός και προπαρασκευαστικός ρόλος που έχει ανατεθεί στον ορκωτό ελεγκτή έναντι της OCA — η οποία και μόνον ασκεί δημόσια εξουσία, λαμβάνοντας την τελική απόφαση — δεν μπορεί να θεωρηθεί ως άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημοσίας εξουσίας, κατά την έννοια του άρθρου 55, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης.
- 23 Επομένως, στο ερώτημα που υπέβαλε το Raad van State van België πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι η εξαίρεση από το δικαίωμα εγκαταστάσεως που προβλέπει δεν ισχύει ως προς τα καθήκοντα του ορκωτού ελεγκτή, όπως αυτά προσδιορίζονται στην απόφαση περί παραπομπής.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 24 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Βελγική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπιπτόντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1992 το Raad van State van België, αποφαινεται:

Το άρθρο 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι η εξαίρεση από το δικαίωμα εγκαταστάσεως που προβλέπει δεν ισχύει ως προς τα κατήκοντα του ορκωτού ελεγκτή, όπως αυτά προσδιορίζονται στην απόφαση περί παραπομπής.

Rodríguez Iglesias

Joliet

Moitinho de Almeida

Grévisse

Edward

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 13 Ιουλίου 1993.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

J.-G. Giraud

G. C. Rodríguez Iglesias