

Byla C-142/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2020 m. kovo 26 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana
(Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. vasario 26 d.

Apeliantė:

Analisi G. Caracciolo srl

Kitos apeliacinio proceso šalys:

*Regione Siciliana - Assessorato regionale della salute -
Dipartimento regionale per la pianificazione*

*Regione Sicilia - Assessorato della salute - Dipartimento per le
attività sanitarie e osservatorio*

Accredia - Ente Italiano di Accreditamento

Azienda sanitaria provinciale di Palermo

Pagrindinės bylos dalykas

Apeliacinis skundas, pateiktas *Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana* (Sicilijos regiono administracinės justicijos taryba, Italija) dėl *Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia* (Sicilijos regiono administracinis teismas, Italija) sprendimo, kuriuo šis teismas atmetė laboratorijos *Analisi G. Caracciolo s.r.l.* skundą, kuriuo buvo siekiama užginčyti jos neįtraukimą į „Regioninį laboratorijų, atliekančių maisto įmonių savikontrolės tyrimus, sąrašą“ dėl to, kad jos neakreditavo bendra nacionalinė akreditacijos įstaiga.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

2009 m. liepos 7 d. Įstatymo Nr. 88 40 straipsnio atitiktis Reglamentui (EB) Nr. 765/2008 ir, papildomai, šio reglamento galiojimas atsižvelgiant į SESV 56 ir 102 straipsnius ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 20 ir 21 straipsnius.

Prejudiciniai klausimai

1) Ar pagal 2008 m. Reglamentą (EB) Nr. 765 draudžiami nacionalinės teisės aktai (kaip antai 2009 m. Įstatymo Nr. 88 40 straipsnis), aiškinami taip, kad įstaigos, kurios neturi buveinės nė vienoje iš Europos Sąjungos šalių ir todėl neprivalo kreiptis į bendrą akreditacijos įstaigą, gali vykdyti akreditavimo veiklą jei šios įstaigos užtikrina, kad laikomasi UNI CEI EN ISO/IEC 17025 ir UNI CEI EN ISO/IEC 17011 standartų reikalavimų, ir įrodo, pavyzdžiui, remdamosi susitarimais dėl abipusio pripažinimo, kad jų kvalifikacija iš esmės prilygsta 2008 m. Reglamente (EB) Nr. 765 nurodytų bendrų įstaigų kvalifikacijai?

2) Ar, atsižvelgiant į SESV 56 straipsnį, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 20 ir 21 straipsnius ir SESV 102 straipsnį, 2008 m. Reglamentu (EB) Nr. 765, kiek juo nacionaliniu lygmeniu sukūrus „bendros įstaigos“ sistemą įtvirtinamas akreditavimo veiklos monopolis, pažeidžiami Europos Sąjungos pirminės teisės principai, visų pirma laisvo paslaugų teikimo ir nediskriminavimo principai, nevienodo požiūrio draudimas ir konkurencijos taisyklės, kuriomis draudžiamas monopolio kūrimas?

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos

2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 765/2008, nustatančio su gaminių prekyba susijusius akreditavimo ir rinkos priežiūros reikalavimus ir panaikinančio Reglamentą (EEB) Nr. 339/93, (toliau – Reglamentas Nr. 765/2008) 4 straipsnio 1, 5 ir 7 dalys, 6 straipsnis, 7 straipsnio 1 dalies antroji pastraipa, 8-11 straipsniai ir 1, 15, 19 ir 20 konstatuojamosios dalys.

SESV 56 ir 102 straipsniai.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 20 ir 21 straipsniai.

Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos

Legge del 7 luglio 2009, n. 88 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008 (2009 m. liepos 7 d. Įstatymas Nr. 88 dėl nuostatų, skirtų iš

Italijos narystės Europos Bendrijose kylantiems įsipareigojimams užtikrinti – 2008 m. Bendrijos įstatymas; toliau – Įstatymas Nr. 88/2009). 40 straipsnio „Nuostatos dėl maisto sektoriaus savikontrolės laboratorijų akreditavimo“ 1 ir 2 dalyse nustatyta, kad maisto įmonėms nepriklausančios laboratorijos, kurios atlieka maisto įmonių savikontrolės tyrimus, ir maisto įmonėms priklausančios laboratorijos, kurios minėtus tyrimus atlieka kitų maisto įmonių, priklausančių skirtingiems juridiniams asmenims, vardu, pagal UNI CEI EN ISO/IEC 17025 standarto reikalavimus turi būti akredituotos pagal UNI CEI EN ISO/IEC 17011 standartą pripažintos ir veikiančios akreditacijos įstaigos. Kaip nustatyta 3 dalyje, darbo metodai, susiję su laboratorijų įtraukimu į atitinkamus sąrašus, jų atnaujinimu ir išbraukimu iš sąrašų, ir bendra tvarka, pagal kurią tikrinama laboratorijų atitiktis minėtiems reikalavimams, yra apibrėžti atitinkamame valstybės ir regionų susitarime.

Legge del 23 luglio 2009, n. 99 – Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia (2009 m. liepos 23 d. Įstatymas Nr. 99 dėl įmonių, įskaitant veikiančias energijos srityje, plėtros ir užsienio kapitalo pritraukimo priemonių; toliau – Įstatymas Nr. 99/2009). 4 straipsnio, kuriuo įgyvendinamas Reglamento Nr. 765/2008 II skyrius, 1 dalyje numatyta, kad Ekonominės plėtros ministerija, pritarus atitinkamiems ministrams, laikydamosi šio reglamento nutarimu patvirtina reikalavimus dėl bendros nacionalinės įstaigos, įgaliotos vykdyti akreditavimo veiklą, organizavimo ir veiklos, akreditavimo tarifų nustatymo ir atitinkamų ministerijų vykdomos įstaigos kontrolės mechanizmų. To paties straipsnio 2 dalyje numatyta, kad ekonominės plėtros ministras, pritarus atitinkamiems ministrams, vėlesniu įsakymu paskiria bendrą Italijos įstaigą, įgaliotą vykdyti akreditavimo veiklą. Taip pat nurodoma, kad Ekonominės plėtros ministerija yra nacionalinė ryšių palaikymo institucija, atsakinga už akreditavimo veiklą, ir nacionalinis kontaktinis asmuo ryšiams su Europos Komisija palaikyti.

Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 22 dicembre 2009 (2009 m. gruodžio 22 d. Ekonominės plėtros ministro įsakymas). Šiuo įsakymu *Accredia* paskiriama bendra Italijos nacionaline akreditacijos įstaiga ir, kaip nustatyta 1 straipsnyje, reglamentuojamas šios įstaigos organizavimas ir veikla, apibrėžiami akreditavimo tarifų nustatymo kriterijai ir atitinkamų ministrų vykdomos įstaigos kontrolės mechanizmai. 3 straipsnyje nurodoma, kad Italijos nacionalinė akreditacijos įstaiga: nesiekia pelno, užtikrina, kad akreditavimo veikla būtų vykdoma visuomeniniais interesais, nesiūlo atlikti veiklos arba teikti paslaugų, kurias teikia atitikties vertinimo įstaigos, taip pat neteikia konsultavimo paslaugų, negali valdyti atitikties vertinimo įstaigų akcijų ar turėti jose kitokių finansinių ar vadybinių interesų, atitinka reikalavimus, kad būtų Reglamento Nr. 765/2008 14 straipsnyje nurodytos Europos akreditavimo infrastruktūros nare, nekonkuruoja nei su atitikties vertinimo įstaigomis, nei su kitomis nacionalinėmis akreditacijos įstaigomis.

Accordo Stato-Regioni dell'8 luglio 2010 (2010 m. liepos 8 d. Valstybės ir regionų susitarimas). Šio susitarimo 1 ir 2 straipsniuose pakartojamos Įstatymo

Nr. 88/2009 40 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatos. Šio susitarimo 3 straipsnyje nustatyta, kad regionai į atitinkamus sąrašus įtraukia jų teritorijoje esančias pagal 2 straipsnio 1 dalį akredituotas laboratorijas, taip pat dar neakredituotas laboratorijas, kurios pateikė įrodymus, kad buvo pradėta akreditavimo procedūra ir kad jos bus akredituotos ne vėliau kaip per 18 mėnesių nuo atitinkamo prašymo išsiuntimo regionui dienos. Po įtraukimo į minėtus sąrašus veiklą galima vykdyti visoje nacionalinėje teritorijoje, o regionai turi kasmet skelbti atnaujintus sąrašus.

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso aprašymas

- 1 2014 m. balandžio 9 d. generalinio direktoriaus įsakymu regiono administracija įtraukė laboratoriją *Analisi G. Caracciolo s.r.l.*, t. y. apeliantę, į „Regioninį laboratorijų, atliekančių maisto įmonių savikontrolės tyrimus, sąrašą“ (toliau – regioninis sąrašas), nes ją pagal UNI CEI EN ISO/IEC 17025 standarto reikalavimus akreditavo pagal UNI CEI EN ISO/IEC 17011 standartą pripažinta ir veikianti akreditacijos įstaiga.
- 2 Įtraukimo į regioninį sąrašą momentu apeliantė siekė, kad ją akredituotų *Accredia*, tačiau vėliau nusprendė dėl akreditavimo kreiptis į *Perry Johnson Laboratory Accreditation Inc.* (toliau – PJLA), kuri yra įsisteigusi JAV. Tiek *Accredia*, tiek PJLA yra pagal minėtus teisės aktus pripažintos akreditacijos įstaigos.
- 3 2017 m. kovo 9 d. generalinio direktoriaus įsakymu buvo paskelbtas atnaujintas regioninis sąrašas, tačiau apeliantė į jį įtraukta nebuvo, nes, kaip paaiškėjo iš 2016 m. liepos 4 d. *Azienda sanitaria provinciale di Palermo* (Palermo provincijos sveikatos įstaiga) rašto, akreditacijos įstaiga *Accredia* jos neakreditavo.
- 4 Minėtus įsakymą ir raštą apeliantė apskundė Sicilijos regiono administraciniam teismui, tačiau šis skundą atmetė.
- 5 Tada apeliantė pateikė apeliacinį skundą Sicilijos regiono administracinės justicijos tarybai, t. y. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 6 Apeliantė tvirtina, kad išimtinių teisių sistema, kurioje kaip akreditacijos įstaiga veikia *Accredia*, pažeidžia, visų pirma, Sąjungos teisės nuostatas dėl konkurencijos (SESV 102 straipsnį) ir laisvės teikti paslaugas (SESV 56 straipsnį), taip pat Chartijos 20 ir 21 straipsniuose numatytą nediskriminavimo principą.
- 7 PJLA vykdoma akreditavimo veikla iš tiesų turėtų būti laikoma lygiaverte *Accredia* vykdomai veiklai, nes abi įstaigos, kurios yra ILAC narės, pasirašė susitarimą dėl abipusio pripažinimo ir laikosi tų pačių saugumo ir kontrolės standartų.

- 8 Be to, apeliančės nuomone, Įstatymo Nr. 88/2009 40 straipsnyje (kuris yra specialaus pobūdžio, todėl ši nuostata galėtų būti taikoma neatsižvelgiant į tai, kas numatyta Reglamente Nr. 765/2008, nes Įstatymu Nr. 88/2009 tiesiogiai įgyvendinamos Sąjungos direktyvos) numatyta tik tai, kad akreditavimas vykdomas pagal UNI CEI EN ISO/IEC 17025 standartą ir kad akreditacijos įstaiga turi būti pripažinta ir veikti pagal UNI CEI EN ISO/IEC 17011 standartą; PJLA laikėsi šių abiejų sąlygų. Taigi nacionalinės teisės aktuose pripažįstama, kad akreditavimo veiklą gali vykdyti ne tik bendra nacionalinė įstaiga, šiuo atveju – *Accredia*, bet ir kitos įstaigos. Atsižvelgiant į tai, turėtų būti leidžiama, kad laboratorija dėl akreditavimo kreiptųsi į PJLA.
- 9 Apeliančė mano, kad Reglamentas Nr. 765/2008 turi būti aiškinamas taip, kad jis atitiktų pirminę Sąjungos teisę, visų pirma SESV 56 ir 102 straipsnius ir Chartijos 20 ir 21 straipsnius, o, jei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatytų, kad šios nuostatos nesutampa, klausimas dėl nurodyto reglamento galiojimo turi būti pateiktas Teisingumo Teismui.
- 10 PJLA įstojo į bylą palaikyti apeliančės reikalavimų, teigdama, kad *Accredia* monopolis trukdo jai veikti Italijoje ir kad ekstrateritorinis Sąjungos konkurencijos teisės nuostatų taikymas galimas, jei ribojantys veiksmai daro didelį poveikį Sąjungoje, nesvarbu, kur yra atitinkamų ūkio subjektų buveinės vieta.
- 11 *Accredia* ginčija apeliančės nurodytų apeliacinio skundo pagrindų pagrįstumą, pirma, prieštaraudama sprendimui pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą, nes iš Reglamento Nr. 765/2008 matyti, kad bendros įstaigos vykdoma akreditavimo veikla patenka į valstybės nustatytų viešųjų funkcijų vykdymo sritį, o ne priskiriama ekonominės veiklos vykdymui, ir, antra, teigdama, kad Sąjungos teisės nuostatos, kurių pažeidimą nurodo apeliančė, taikomos tik valstybių narių piliečiams ir ūkio subjektams, o ne įstaigai, kaip antai PJLA, kurios buveinė yra trečiojoje valstybėje.
- 12 Regiono administracija teigia, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą negali būti pateiktas Teisingumo Teismui, nes pagrindinėje byloje poreikis apsaugoti sveikatą yra viršesnis už tariamą Sąjungos teisės principo, kuriuo užtikrinama patekimo į rinką ir konkurencijos laisvę, pažeidimą.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 13 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad nagrinėjamais Italijos teisės aktais numačius bendrą nacionalinę akreditacijos įstaigą (*Accredia*) vidaus teisėje buvo visapusiškai įgyvendintas Reglamentas Nr. 765/2008, todėl akreditavimo veiklos negali vykdyti kitos įstaigos, kaip antai PJLA.
- 14 Visų pirma Įstatymas Nr. 88/2009 ir Reglamentas Nr. 765/2008, atsižvelgiant į tiesioginį šio reglamento taikymą, turi būti aiškinami vadovaujantis integravimo (derinimo) logika, o ne nukrypimo (prieštaravimo) logika. Taigi Įstatymo

Nr. 88/2009 40 straipsnis, atsižvelgiant į šį reglamentą, turi būti suprantamas kaip susijęs su ūkio subjektais, veikiančiais pagal „bendros įstaigos“ sistemą, o tai taip pat patvirtina Įstatymo Nr. 99/2009 4 straipsnis.

- 15 Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad toks aiškinimas yra teisingas, vis dėlto klausia, ar pagal Reglamentą Nr. 765/2008 draudžiamas toks Italijos teisės aktų aiškinimas, kuriuo pripažįstama, kad akreditavimo veiklą gali vykdyti ir tokios įstaigos, kaip antai PJLA, kurių buveinė yra ne Europos Sąjungoje, bet kurių kvalifikacija yra lygiavertė bendros įstaigos kvalifikacijai.
- 16 Jeigu taip būtų, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas papildomai klausia, ar pats Reglamentas Nr. 765/2008, kuriame nustatytas teisinis akreditavimo veiklos monopolis, yra suderinamas su Sąjungos teisės laisvo paslaugų teikimo (SESV 56 straipsnis), konkurencijos apsaugos (SESV 102 straipsnis) ir lygybės bei nediskriminavimo (Chartijos 20 ir 21 straipsniai) principais ir ar jis galioja.
- 17 Konkrečiai dėl SESV 56 straipsnio prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas primena Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią SESV 56 straipsniu draudžiama taikyti bet koki nacionalinės teisės aktą, dėl kurio paslaugų teikimas tarp valstybių narių tampa sudėtingesnis palyginti su paslaugų teikimu vienoje valstybėje. Iš tiesų SESV 56 straipsniu reikalaujama panaikinti bet kokius laisvės teikti paslaugas apribojimus, nustatytus dėl to, kad paslaugų teikėjas įsteigtas kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje teikiama paslauga. Laisvės teikti paslaugas apribojimais laikomos nacionalinės priemonės, kuriomis draudžiama ar trukdoma šią laisvę įgyvendinti arba jos įgyvendinimas daromas mažiau patrauklus (2018 m. liepos 25 d. Sprendimo TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, 45 ir 46 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija). Teisė laisvai teikti paslaugas valstybių narių piliečiams, suteikta pagal SESV 56 straipsnį, apima „pasyvią“ laisvę teikti paslaugas, t. y. paslaugų gavėjų laisvę atvykti į kitą valstybę narę, kad ten galėtų gauti paslaugą be apribojimų (2017 m. kovo 9 d. Sprendimo *Piringer*, C-342/15, EU:C:2017:196, 35 punktas).
- 18 Dėl SESV 102 straipsnio prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas primena Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią prieš taikant SESV 102 straipsnį turi būti apibrėžta atitinkama rinka tam, kad būtų galima įvertinti, ar tam tikra įmonė užima dominuojančią padėtį (2020 m. sausio 30 d. Sprendimo *Generics (UK) Ltd. ir kt. / Competition and Markets Authority*, C-307/18, EU:C:2020:52, 127, 128 ir 129 punktai).
- 19 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad *Accredia* veiklos monopolio sistema nepažeidžiamas SESV 102 straipsnis, nes ji nėra prilyginama įmonei, nesiekia pelno ir vykdo svarbią viešąją funkciją. Be to, PJLA, kaip trečiojoje valstybėje įsisteigęs subjektas, negalėtų remtis Sąjungos teisės nuostatų taikymu.

- 20 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl monopolio, įtvirtinto sukūrus bendros įstaigos sistemą, suderinamumo su SESV 102 straipsniu, atsižvelgiant į laisvę konkuruoti vykdant akreditavimo veiklą, kuri turi būti vykdoma Sąjungoje.

DARBINIS VERTINMAS