ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 29. novembra 2007 *

Vo veci C-393/05,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 4. novembra 2005,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: E. Traversa a G. Braun, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Rakúskej republike, v zastúpení: C. Pesendorfer, splnomocnená zástupkyňa, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: nemčina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič a E. Levits (spravodajca),

generálna advokátka: E. Sharpston,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 12. júla 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor určil, že Rakúska republika si tým, že vyžaduje, aby súkromné orgány kontroly ekologických poľnohospodárskych výrobkov (ďalej len „súkromné orgány“) usadené a schválené v inom členskom štáte mali v Rakúsku sídlo spoločnosti alebo iné stále pracovisko, prostredníctvom ktorého by v Rakúsku mohli vykonávať svoju činnosť, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2 Nariadenie Rady (EHS) č. 2092/91 z 24. júna 1991 o ekologickej výrobe poľnohospodárskych výrobkov a príslušných označeniach poľnohospodárskych výrobkov a potravín (Ú. v. ES L 198, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 39), zmenené a doplnené nariadením Rady (ES) č. 1804/1999 z 19. júla 1999 (Ú. v. ES L 222, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 298; ďalej len „nariadenie č. 2092/91“), stanovuje minimálne požiadavky v oblasti ekologickej výroby poľnohospodárskych výrobkov, príslušné kontroly spôsobu výroby a povoľovania výrobkov získaných takýmto spôsobom. Podľa tohto nariadenia možno výrobky, ktoré spĺňajú požiadavky uvedené v tomto nariadení, označovať údajom „Ekologické poľnohospodárske výrobky — Systém kontroly ES“, predovšetkým vo forme označovania etiketami.

3 Články 1, 2 a 4 nariadenia č. 2092/91 obsahujú výpočet dotknutých výrobkov a označení, ktoré odkazujú na ekologický výrobný postup, a definície rôznych pojmov. Článok 3 tohto nariadenia stanovuje, že toto nariadenie sa uplatňuje bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia práva Spoločenstva alebo vnútroštátneho práva, v súlade s právnymi predpismi Spoločenstva. Článok 5 uvedeného nariadenia stanovuje podmienky, za ktorých môže označenie alebo propagácia výrobku odkazovať na ekologické výrobné postupy, kým článok 6 toho istého nariadenia stanovuje podmienky výroby, za ktorých možno používať pojem ekologická výrobná metóda.

4 Článok 8 nariadenia č. 2092/91 znie takto:

„1. Každý prevádzkovateľ, ktorý vyrába, pripravuje alebo dováža z tretej krajiny výrobky uvedené v článku 1 s cieľom obchodovať s nimi:

a) oznámi takúto činnosť príslušnému orgánu členského štátu, v ktorom sa táto činnosť vykonáva; takéto oznámenie obsahuje informácie uvedené v prílohe IV;

b) podrobí svoju podnikateľskú činnosť kontrolnému systému uvedenému v článku 9.

2. Členské štáty určia úrad alebo orgán, ktorý bude prijímať tieto oznámenia.

Členské štáty môžu ustanoviť oznámenie každej dodatočnej informácie, ktorú považujú za potrebnú pre účinnú kontrolu príslušných prevádzkovateľov.

3. Príslušný orgán zabezpečí, že aktualizovaný zoznam obsahujúci mená a adresy prevádzkovateľov podliehajúcich kontrolnému systému bude dostupný zainteresovaným stranám.“

5 V zmysle článku 9 nariadenia č. 2092/91:

„1. Členské štáty ustanovia kontrolný systém, ktorý bude uplatňovať jeden alebo viaceré kontrolné úrady a/alebo schválené súkromné orgány, ktorým podliehajú prevádzkovatelia, ktorí produkujú pripravujúce alebo dovážajúce z tretích krajín výrobky uvedené v článku 1.

2. Členské štáty prijmú opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že prevádzkovateľ, ktorý spĺňa ustanovenia tohto nariadenia a platí príspevky, ktoré slúžia na pokrytie kontrolných nákladov, má prístup ku kontrolnému systému.

3. Kontrolný systém zahŕňa aspoň uplatňovanie predbežných a kontrolných opatrení, ktoré sú uvedené v prílohe III.

4. Pre uplatňovanie kontrolného systému súkromnými orgánmi ustanovia členské štáty úrad zodpovedný za schválenie a kontrolu takýchto orgánov [dohľad nad činnosťou týchto orgánov — *neoficiálny preklad*].

5. Pri schvaľovaní súkromného kontrolného orgánu sa zohľadnia tieto kritériá:

a) dodržanie štandardného postupu kontroly, ktorý obsahuje podrobný opis kontrolných opatrení a predbežných opatrení, ktoré orgán prijme, aby ich uvalil na prevádzkovateľov, ktorí podliehajú jeho kontrole;

b) sankcie, ktoré orgán plánuje uvaliť v prípade, keď sa zistia nezrovnalosti a/alebo protiprávne konanie;

c) dostupnosť primeraného zabezpečenia vo forme kvalifikovaného personálu, administratívnych a technických prostriedkov, kontrolné skúsenosti a spoľahlivosť;

d) objektivita kontrolného orgánu voči prevádzkovateľom, ktorí podliehajú jeho kontrole.

6. Po schválení kontrolného orgánu príslušný orgán:

a) zabezpečí, aby kontroly vykonávané kontrolným orgánom boli objektívne;

b) overí efektívnosť jeho kontroly;

c) poskytne právomoc na prípady akejkoľvek nezrovnalosti a/alebo protiprávneho konania a uvalené pokuty;

d) odoberie schválenie kontrolného orgánu v prípade, že nespĺňa požiadavky uvedené v písmenách a) a b) alebo kritériá uvedené v odseku 5, alebo požiadavky ustanovené v odsekoch 7, 8 a 9 a 11.

6 *a*. Členské štáty vydajú do 1. januára 1996 číselný kód všetkým kontrolným subjektom alebo orgánom schváleným alebo určeným v súlade s ustanoveniami tohto článku. Upovedomia o ňom ostatné členské štáty a Komisiu; Komisia zverejní číselné kódy v zozname uvedenom v poslednom pododseku článku 15.

7. Kontrolný úrad a schválené kontrolné orgány uvedené v odseku 1:

a) zabezpečia, že aspoň kontrolné opatrenia a prechodné [predbežné — *neoficiálny preklad*] opatrenia uvedené v prílohe III sa uplatnia pri kontrole podnikateľských subjektov, ktoré podliehajú ich kontrole;

b) nezverejnia informácie a údaje, ktoré získajú pri svojej kontrolnej činnosti osobám iným, ako sú osoby zodpovedné za príslušné podnikanie a príslušné verejné orgány.

8. Schválené kontrolné orgány:

a) poskytnú príslušnému orgánu s cieľom kontroly prístup do svojich kancelárií a zariadení spolu s každou informáciou a pomocou, ktorú príslušný orgán považuje za potrebnú pre výkon svojich povinností podľa tohto nariadenia;

b) zašlú príslušnému orgánu členského štátu každý rok do 31. januára zoznam prevádzkovateľov, ktorí podliehali ich kontrole 31. decembra predchádzajúceho roku, a doručia danému orgánu stručnú výročnú správu.

9. Kontrolný úrad a kontrolné orgány uvedené v odseku 1:

a) zabezpečia, aby v prípade, keď sa zistí nezrovnalosť týkajúca sa vykonávania článkov 5, 6 a 7 alebo opatrení uvedených v prílohe III, boli údaje uvedené v článku 2, ktoré sa týkajú ekologických výrobných metód, odstránené z časti alebo zo všetkých výrobkov, kde sa táto nezrovnalosť vyskytuje;

b) v prípade, keď sa jasne preukáže nezrovnalosť alebo pretrvávajúca nezrovnalosť, zabránia príslušnému prevádzkovateľovi obchodovanie s výrobkami, ktoré uvádzajú údaje týkajúce sa ekologickej výrobnej metódy, na obdobie dohodnuté s príslušným orgánom členského štátu.

…

11. Od 1. januára 1998 a bez toho, aby boli dotknuté odseky 5 a 6, musia schválené kontrolné subjekty splniť požiadavky ustanovené v podmienkach normy EN 45011.

…“

6 Článok 10 nariadenia č. 2092/91 upravuje údaje a/alebo logotyp v súlade s prílohou V tohto nariadenia, ktoré sa môžu uvádzať na označení výrobkov podliehajúcich režimu kontroly stanovenému v článku 9 uvedeného nariadenia. V tejto súvislosti

odsek 3 uvedeného článku 10 ukladá kontrolným orgánom povinnosti pri výkone, ktoré zodpovedajú povinnostiam stanoveným v článku 9 ods. 9 tohto nariadenia.

7 Podľa článku 10 a nariadenia č. 2092/91, nazvaného všeobecné vykonávacie opatrenia:

„1. Ak niektorý členský štát zistí nezrovnalosti alebo protiprávne konanie súvisiace s uplatňovaním tohto nariadenia u výrobku pochádzajúceho z iného členského štátu a označeného údajmi uvedenými v článku 2 a/alebo v prílohe V, upovedomí o tom Komisiu a členský štát, ktorý určil kontrolný orgán alebo schválil kontrolný subjekt.

2. Členské štáty prijmú všetky nevyhnutné kroky a opatrenia, aby zabránili podvodnému používaniu údajov uvedených v článku 2 a/alebo v prílohe V.“

8 Príloha III nariadenia č. 2092/91 spresňuje minimálne požiadavky kontroly a predbežné opatrenia stanovené v rámci režimu kontroly uvedeného v článkoch 8 a 9 tohto nariadenia.

9 Všeobecné ustanovenia tejto prílohy v bode 9 druhom odseku a bode 10 najmä stanovujú, že súkromné orgány sú oprávnené od kontrolovaného prevádzkovateľa vyžadovať, aby dočasne neuvádzal na trh výrobok s údajom o ekologickom výrobnom postupe, ktorý môže nevyhovovať požiadavkám stanoveným v uvedenom nariadení, a že tieto orgány majú právo vstupovať do priestorov, ako aj nazrieť do účtovných dokumentov tohto prevádzkovateľa.

Vnútroštátna právna úprava

10 V súlade s článkom 9 ods. 1 nariadenia č. 2092/91 Rakúska republika zaviedla systém kontroly ekologických poľnohospodárskych výrobkov vykonávaný súkromnými orgánmi. Podľa správnej praxe uplatňovania tohto nariadenia výkon kontrolnej činnosti súkromným orgánom v Rakúsku vyžaduje, aby mal tento orgán na území Rakúska pobočku spĺňajúcu požiadavky na personál a na administratívne a technické prostriedky definované v uvedenom nariadení, a to aj vtedy, ak tento orgán už bol schválený, a teda má pobočku v inom členskom štáte.

11 Zákon o potravinách z roku 1975 (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. č. 86/1975) vo svojom § 35 stanovuje, že schválením a dohľadom nad činnosťou súkromných orgánov sú poverení Landeshauptmänner (predsedovia vlád spolkových krajín). Okrem toho podľa § 10 ods. 4 tohto zákona tieto orgány prijímajú na návrh súkromných orgánov okrem iného opatrenia uvedené v článku 9 ods. 9 písm. b) nariadenia č. 2092/92.

Konanie pred podaním žaloby

12 Po prijatí sťažnosti, ktorú podal súkromný orgán schválený a usadený v Nemecku, Komisia zaslala rakúskym úradom dve žiadosti o poskytnutie informácií, týkajúce sa podmienok, ktoré musia súkromné orgány schválené v inom členskom štáte spĺňať, aby mohli v Rakúsku vykonávať svoju činnosť. Tieto návrhy boli zamerané najmä na požiadavku zriadenia pobočky alebo stáleho pracoviska v Rakúsku. V nadväznosti na získané odpovede Komisia listom z 8. novembra 2000 adresovala Rakúskej republike výzvu, v ktorej poukázala na nezlučiteľnosť tejto požiadavky s článkom 49 ES.

13 So zreteľom na odpoveď rakúskych orgánov na tento list Komisia zaslala 16. októbra 2002 Rakúskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala na splnenie povinností v lehote dvoch mesiacov od oznámenia tohto stanoviska. V tomto stanovisku Komisia uviedla, že povinnosť uložená súkromným orgánom, ktoré sú schválené a usadené v inom členskom štáte, zriadiť pobočku alebo stále pracovisko v Rakúsku porušuje článok 49 ES a v prípade, ak sa členský štát môže legitímne uistiť, že tieto orgány boli skutočne schválené v členskom štáte, v ktorom sú usadené, skrátené povoľovacie konanie na tieto účely postačuje.

14 Vo svojej odpovedi z 23. decembra 2002 Rakúska republika uviedla, že činnosť súkromných orgánov podlieha výnimke z článku 49 ES zakotvenej v článku 55 ES v spojení s článkom 45 prvým odsekom ES. Subsidiárne zopakovala svoj postoj, ktorý už zaujala skôr, a to že je v záujme výrobcov a spotrebiteľov ekologických poľnohospodárskych výrobkov, aby súkromné orgány mali pobočku alebo stále pracovisko na území Rakúska, čo by rakúskym úradom umožnilo overiť podmienky, za ktorých súkromné orgány vykonávajú svoje kontroly.

15 Keďže Komisia považovala situáciu naďalej za neuspokojivú, podala predmetnú žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

16 Komisia sa domnieva, že sporná správna prax spadá do oblasti harmonizovanej nariadením č. 2092/91. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že pri prijatí tohto nariadenia sa

Rada Európskej únie neodvolávala na článok 66 Zmluvy EHS (zmenený na článok 66 Zmluvy ES, teraz článok 55 ES) v spojení s článkom 55 Zmluvy EHS (zmenený na článok 55 Zmluvy ES, teraz článok 45 ES), v dôsledku čoho kontrola a označovanie ekologických poľnohospodárskych výrobkov nie je činnosťou vylúčenou z uplatňovania zásady slobodného poskytovania služieb zakotvenej v článku 49 ES.

17 Takýto záver napokon podporujú rozličné skutočnosti svedčiace o tom, že činnosť súkromných orgánov nepredstavuje priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci v zmysle judikatúry Súdneho dvora, pričom Komisia v tejto súvislosti odkazuje na rozsudok z 21. júna 1974, Reyners, 2/74, Zb. s. 631.

18 Na jednej strane právny vzťah medzi kontrolným orgánom a kontrolovaným prevádzkovateľom, ktorý vyústi do vydania alebo nevydania jednoduchého potvrdenia o tom, že na výrobky sa vzťahuje kontrolný program, sa prísne riadi súkromným právom.

19 Na strane druhej zákaz odkazovať na ekologický spôsob výroby určený prevádzkovateľovi, ako aj iné opatrenia stanovené v článku 9 ods. 9 a článku 10 ods. 3 nariadenia č. 2092/91 môžu v prípade zistenia nezrovnalosti napokon uložiť iba orgány verejnej moci alebo príslušné súdy, a nie samotné súkromné orgány. Okrem toho zákaz odkazovať na ekologický spôsob výroby nebráni štandardnému uvádzaniu dotknutých výrobkov na trh.

20 Pokiaľ ide o zlučiteľnosť spornej správnej praxe so zásadou slobodného poskytovania služieb, Komisia pripúšťa, že rakúske úrady sa môžu ubezpečiť, že súkromné orgány boli vo svojom členskom štáte pôvodu skutočne schválené prostredníctvom napríklad zjednodušeného povoľovacieho konania. Avšak požiadavka na zriadenie stálej

pobočky v Rakúsku na jednej strane predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb, tak ako je uvedené v článku 49 ES, keďže táto požiadavka robí takéto poskytovanie služieb menej príťažlivým pre súkromné orgány, ktoré už majú sídlo v inom členskom štáte, a to v dôsledku nákladov s tým spojených, a na strane druhej ignoruje skutočnosť, že takýto orgán už spĺňa podmienky vyžadované nariadením č. 2092/91 v členskom štáte, v ktorom bol schválený. Schválenie v tomto štáte zaručuje, že dotknutý súkromný orgán je kompetentný a má skúsenosti a prostriedky nevyhnutné na poskytovanie kontrolnej činnosti v Rakúsku.

21 Pokiaľ ide o rakúskou vládou uvádzanú nevyhnutnosť overiť objektívnosť a účinnosť kontrol vykonávaných súkromnými orgánmi s cieľom zabezpečiť ochranu spotrebiteľov, Komisia zdôrazňuje, že nariadenie č. 2092/91 stanovuje špecifické sankcie pre prípad nerešpektovania kontrolných kritérií a že prijímanie opatrení uvedených najmä v článku 9 ods. 5, 7 až 9 a 11 tohto nariadenia prináleží výlučne príslušným orgánom členského štátu schválenia.

22 Samotná Rakúska republika nepopiera, že povinnosť uložená súkromným orgánom usadeným a schváleným v inom členskom štáte, aby mali v Rakúsku pobočku, prostredníctvom ktorej by mohli v Rakúsku vykonávať svoju činnosť, môže brániť slobodnému poskytovaniu služieb zaručenému v článku 49 ES.

23 Rakúska republika však tvrdí, že činnosť súkromných orgánov, akou je činnosť upravená nariadením č. 2092/91, predstavuje priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci v zmysle článku 55 ES v spojení s článkom 45 prvým odsekom ES.

24 Tento názor sa opiera o viaceré ustanovenia nariadenia č. 2092/91.

25 Článok 10 uvedeného nariadenia v tomto zmysle stanovuje, že súkromné orgány vydajú potvrdenia o tom, že na výrobky sa vzťahuje kontrolný program. Podľa rakúskeho správneho práva je však vydávanie verejných dokumentov aktom verejnej moci, a nie iba obyčajnou správnou činnosťou. Rozsah zákazu odvolávať sa na ekologický spôsob výroby je rovnako relevantný, keďže v určitých prípadoch sa môže zhodovať so zákazom uvádzania výrobkov na trh.

26 Navyše rozsiahle kontrolné právomoci, ktoré článok 9 ods. 3 nariadenia č. 2092/91 v spojení s prílohou III tohto nariadenia priznáva súkromným orgánom, svedčia o priamej a špecifickej účasti na výkone verejnej moci. V tejto súvislosti skutočnosť, že súkromné orgány sú zodpovedné za administratívne a technické aspekty kontrol a že ich vzťah k prevádzkovateľom, ktorých kontrolujú, je založený súkromnoprávnou zmluvou, nemá nijaký vplyv na kvalifikáciu ich činnosti, ako to vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, najmä z rozsudku z 5. októbra 1994, Van Schaik (C-55/93, Zb. s. I-4837, bod 16).

27 Rakúska republika napokon uvádza, že nariadenie č. 2092/91 neharmonizuje všetky aspekty postupu kontroly a schvaľovania súkromných orgánov, v dôsledku čoho môže každý členský štát podriadiť orgán, ktorý zamýšľa ponúkať svoje služby na jeho území, podmienkam umožňujúcim príslušným úradom uplatňovať opatrenia dozoru a dohľadu nad činnosťou týchto orgánov stanovené uvedeným nariadením. Výkon dohľadu by bol sťažený, alebo dokonca nemožný, ak by uvedené orgány nemali na území členského štátu, v ktorom budú vykonávať činnosť, stálu pobočku. Takáto požiadavka je odôvodnená najmä vzhľadom na ochranu spotrebiteľov ekologických poľnohospodárskych výrobkov.

Posúdenie Súdnym dvorom

28 Na úvod je potrebné zdôrazniť, že za predpokladu, že si členské štáty zvolili systém, v rámci ktorého kontrolu ekologických poľnohospodárskych výrobkov vykonávajú schválené súkromné orgány, nariadenie č. 2092/91 stanovuje postup a podmienky schválenia týchto orgánov, kontrolné postupy, ktoré sú tieto orgány povinné uplatňovať, ako aj spôsob dohľadu, ktorému tieto orgány podliehajú v ich členskom štáte schválenia. Toto nariadenie však neobsahuje nijaké ustanovenie týkajúce sa zabezpečovania výkonu kontroly súkromnými orgánmi v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom boli schválené.

29 Ak je aj pravda, že v oblasti, ktorá nebola úplne harmonizovaná na úrovni Spoločenstva, je členským štátom v zásade ponechaná právomoc stanoviť podmienky výkonu činností v tejto oblasti, nič to nemení na veci, že musia vykonávať svoje právomoci s ohľadom na základné slobody zaručené Zmluvou o ES (pozri rozsudky z 26. januára 2006, Komisia/Španielsko, C-514/03, Zb. s. I-963, bod 23, a zo 14. decembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-257/05, neuverejnený v Zbierke, bod 18).

30 V prejednávanej veci je spornou otázka zlučiteľnosti povinnosti zriadiť pobočku na území Rakúska s článkom 49 ES, pričom túto povinnosť ukladá sporná správna prax súkromným orgánom, ktoré už boli schválené, a teda už majú sídlo v inom členskom štáte.

31 Podľa ustálenej judikatúry sa totiž za obmedzenia slobodného poskytovania služieb musia považovať všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, bránia mu alebo ho robia menej príťažlivým (pozri najmä rozsudok z 3. októbra 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Zb. s. I-9521, bod 46 a citovanú judikatúru).

32 Požiadavka na zriadenie pobočky stanovená spornou správnou praxou teda priamo smeruje proti slobodnému poskytovaniu služieb, keďže znemožňuje, aby súkromné orgány usadené iba v iných členských štátoch poskytovali dotknuté služby v Rakúsku (pozri analogicky rozsudok z 9. marca 2000, Komisia/Belgicko, C-355/98, Zb. s. I-1221, bod 27 a citovanú judikatúru).

33 V dôsledku toho je potrebné overiť, či spornú správnu prax možno odôvodniť výnimkami stanovenými v Zmluve alebo naliehavými dôvodmi verejného záujmu.

34 V tejto súvislosti Rakúska republika, ktorá nespochybňuje, že táto požiadavka zakladá obmedzenie slobodného poskytovania služieb, v prvom rade tvrdí, že činnosť súkromných orgánov prestavuje priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci v zmysle článku 55 ES v spojení s článkom 45 prvým odsekom ES, a subsidiárne uvádza, že sporná správna prax je odôvodnená cieľom ochrany spotrebiteľa.

35 Pokiaľ ide o prvú časť argumentácie, je potrebné pripomenúť, že ako výnimka zo základnej zásady slobodného poskytovania služieb sa článok 55 ES v spojení s článkom 45 prvým odsekom ES musí vykladať tak, aby bol rozsah jeho pôsobnosti obmedzený len na to, čo je striktne nevyhnutné na ochranu záujmov, ktoré toto ustanovenie umožňuje členským štátom chrániť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. marca 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Zb. s. I-2941, bod 45 a citovanú judikatúru).

36 Podľa ustálenej judikatúry sa teda výnimka stanovená v týchto článkoch musí obmedzovať na činnosti, ktoré samy osebe predstavujú priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci (pozri rozsudok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, už citovaný,

bod 46 a citovanú judikatúru), čo vylučuje, aby za účasť na výkone verejnej moci boli v zmysle uvedenej výnimky považované jednoduché pomocné a prípravné úlohy vo vzťahu k subjektu skutočne vykonávajúcemu verejnú moc, ktorý prijíma konečné rozhodnutie (rozsudok z 13. júla 1993, Thijssen, C-42/92, Zb. s. I-4047, bod 22).

37 Z nariadenia č. 2092/91 vyplýva, že činnosť súkromných orgánov a spôsoby jej výkonu možno opísať takto.

38 Po prvé, súkromné orgány vykonávajú v súlade s článkom 9 ods. 3 nariadenia č. 2092/91 kontrolné a predbežné opatrenia uvedené v prílohe III tohto nariadenia.

39 Po druhé, podľa článku 9 ods. 9 písm. a) a b) uvedeného nariadenia tieto orgány vyvodia z vykonaných kontrol dôsledky, a to buď povolia, alebo nepovolia používanie údajov týkajúcich sa ekologickej výrobnej metódy pre výrobky uvádzané na trh prevádzkovateľmi, ktorých kontrolujú, a v prípade nezrovnalosti, ktorá je zjavná alebo ktorej účinok pretrváva, zakážu uvádzanie na trh dotknutých výrobkov prevádzkovateľa označených údajmi odkazujúcimi na ekologickú výrobnú metódu na obdobie predbežne stanovené príslušným verejným orgánom.

40 Po tretie, podľa článku 9 ods. 6 písm. c) a ods. 8 písm. a) a b) nariadenia č. 2092/91 uvedené orgány podliehajú pri výkone svojej činnosti úradu zodpovednému za ich schválenie a dohľad, pričom ho informujú o nezrovnalostiach a zistených porušeniach, ako aj o uložených pokutách, poskytnú mu všetky požadované informácie a každý rok mu zašlú zoznam prevádzkovateľov podliehajúcich ich kontrole, ako aj správu o činnosti. Článok 9 ods. 8 písm. a) okrem toho stanovuje, že súkromné

orgány umožnia príslušnému úradu, ktorého dohľadu podliehajú, s cieľom kontroly prístup do svojich kancelárií a zariadení a poskytnú všetky informácie a všestrannú pomoc, ktorú príslušný orgán považuje za potrebnú na výkon svojich povinností.

41 Hoci z týchto skutočností vyplýva, že činnosť súkromných orgánov sa neobmedzuje iba na organizovanie jednoduchých kontrol konformity ekologických poľnohospodárskych výrobkov, ale že zahŕňa tiež výkon právomocí, aj pokiaľ ide o dôsledky, ktoré majú byť vyvodené v nadväznosti na tieto kontroly, je potrebné zdôrazniť, že nariadenie č. 2092/91 stanovuje rámec činnosti týchto orgánov vymedzený príslušným orgánom verejnej moci. Článok 9 ods. 4 tohto nariadenia pritom podriaďuje činnosť uvedených orgánov dohľadu zo strany orgánu verejnej moci. Z ostatných ustanovení odsek 6 toho istého článku spresňuje spôsoby výkonu tohto dohľadu, najmä keď uvádza, že uvedený orgán verejnej moci zabezpečuje objektivitu a overuje účinnosť kontrol vykonávaných súkromnými orgánmi nad rámec svojej právomoci, pokiaľ ide o vydanie a odňatie povolenia. Okrem toho článok 9 ods. 8 písm. a) uvedeného nariadenia týmto súkromným orgánom ukladá povinnosť umožniť príslušnému orgánu verejnej moci s cieľom kontroly prístup do svojich kancelárií a zariadení.

42 Zdá sa teda, že súkromné orgány pri výkone svojej činnosti podliehajú aktívnemu dohľadu zo strany príslušného orgánu verejnej moci, ktorý je v konečnom dôsledku zodpovedný za kontroly a rozhodnutia uvedených súkromných orgánov, a uvedenému orgánu verejnej moci tiež preukazujú splnenie uložených povinností, ktoré boli spomenuté v predchádzajúcom bode tohto rozsudku. Tento záver je okrem toho posilnený systémom dohľadu nad činnosťou súkromných orgánov zavedeným zákonom o potravinách z roku 1975, ktorý stanovuje, že dohľad je zverený do právomoci Landeshauptmänner, ktorí prijímajú opatrenia uvedené v článku 9 ods. 9 písm. b) nariadenia č. 2092/91, a tieto súkromné orgány majú v uvedenej oblasti iba právomoc podávať návrhy. Z toho vyplýva, že pomocná a prípravná úloha prislúchajúca súkromným orgánom na základe tohto nariadenia vo vzťahu k orgánu verejnej moci vykonávajúcemu dohľad nemôže byť považovaná za priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci v zmysle článku 55 ES v spojení s článkom 45 prvým odsekom ES.

43 Rakúska republika však tvrdí, že vydávanie potvrdení o konformite súkromnými orgánmi je podľa rakúskeho správneho práva aktom verejnej moci. Napokon uvedené súkromné orgány majú v zmysle všeobecnej právnej úpravy rozsiahle právomoci na riadne vykonávanie svojich úloh, najmä pokiaľ ide kontrolné a sankčné právomoci, ktoré im boli zverené.

44 V tejto súvislosti je na jednej strane potrebné zdôrazniť, že, ako bolo uvedené v bode 35 tohto rozsudku, výnimka podľa článku 55 ES v spojení s článkom 45 prvým odsekom ES sa musí vykladať tak, aby bol rozsah jeho pôsobnosti obmedzený na to, čo je striktne nevyhnutné na ochranu záujmov, ktoré toto ustanovenie umožňuje chrániť členským štátom.

45 Na strane druhej, ak nariadeniu č. 2092/91 neodporuje, že členské štáty poskytli súkromným orgánom právomoci verejnej moci na vykonávanie ich kontrolnej činnosti, alebo im dokonca zverili iné činnosti, ktoré samy osebe predstavujú priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že rozšírenie výnimky povolenej článkami 45 ES a 55 ES na celú oblasť nebude prípustné, ak činnosti, ktoré prípadne predstavujú účasť na výkone verejnej moci, vykazujú prvok oddeliteľný od dotknutých profesijných činností ako celku (pozri k článku 45 ES rozsudok Reyners, už citovaný, bod 47).

46 Treba však pripomenúť, že, ako bolo konštatované v bode 42 tohto rozsudku, činnosť súkromných orgánov, ktorá je vymedzená nariadením č. 2092/91, sama osebe nepredstavuje priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci, v dôsledku čoho akákoľvek iná dodatočná činnosť predstavujúca takúto účasť na výkone verejnej moci je nevyhnutne oddeliteľná.

47 Napokon je potrebné zdôrazniť, že systém kontroly zavedený nariadením č. 2092/91 je potrebné odlišovať od systému kontroly zavedeného smernicou Rady 77/143/EHS z 29. decembra 1976 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa kontroly technického stavu motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 47, s. 47), ktorý bol predmetom rozsudku v už citovanej veci Van Schaik a na ktorý sa na podporu svojich tvrdení odvoláva Rakúska republika.

48 Hoci Súdny dvor v bode 22 tohto rozsudku konštatoval, že z dôvodu čiastočnej harmonizácie kontrolných kritérií smernica 77/143 nezaväzuje jednotlivé členské štáty uznať pre vozidlá registrované na jeho území osvedčenia o kontrole vydané v inom členskom štáte vzhľadom na množstvo konaní a postupov overovania, treba zdôrazniť, že cieľom nariadenia č. 2092/91, ako to vyplýva z jeho trinásteho odôvodnenia, je zaviesť systém kontroly poľnohospodárskych výrobkov vyrobených ekologickými spôsobmi výroby, ktorý spĺňa minimálne požiadavky Spoločenstva, ktorých dodržiavanie zakladá právo používať údaje Spoločenstva označujúce, že na výrobky sa vzťahuje kontrolný program.

49 Keďže nariadenie č. 2092/91 harmonizovalo otázku údajov o tom, že na dotknuté poľnohospodárske výrobky sa vzťahuje kontrolný systém, Rakúska republika sa nemôže s úspechom odvolávať na už citovaný rozsudok Van Schaik.

50 Keďže Rakúska republika sa nemôže v prejednávanej veci účinne odvolávať na článok 55 ES, je potrebné preskúmať druhú časť argumentácie tohto členského štátu, ktorá sa týka odôvodnenia spornej správnej praxe dôvodmi ochrany spotrebiteľov.

51 Rakúska republika najmä tvrdí, že požiadavka na zriadenie pobočky alebo stáleho pracoviska na území Rakúska je nevyhnutná preto, aby rakúske úrady jednak

zabezpečili, že súkromné orgány, ktoré tam vykonávajú kontrolu, skutočne budú mať pracoviská a potrebný personál, a jednak mohli vykonávať kontroly na mieste, ktoré upravuje nariadenie č. 2092/91.

52 V tejto súvislosti treba uviesť, že v súlade s ustálenou judikatúrou je ochrana spotrebiteľov spôsobilá odôvodniť prekážky slobodného poskytovania služieb (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 9. júla 1997, De Agostini a TV-Shop, C-34/95 až C-36/95, Zb. s. I-3843, bod 53; zo 6. novembra 2003, Gambelli a i., C-243/01, Zb. s. I-13031, bod 67, ako aj zo 6. marca 2007, Placanica a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, bod 46).

53 Je však dôležité zabezpečiť, aby opatrenia prijaté na tento účel nešli nad rámec toho, čo je objektívne nevyhnutné (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. marca 2004, Komisia/Francúzsko, C-496/01, Zb. s. I-2351, bod 68).

54 Podmienka uložená súkromným orgánom schváleným v inom členskom štáte zriadiť pobočku na území Rakúska, aby tam tieto orgány mohli vykonávať svoju činnosť, ide nad rámec toho, čo je objektívne nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ochrany spotrebiteľov.

55 Treba totiž zdôrazniť, že nariadenie č. 2092/91 stanovuje minimálne požiadavky v oblasti dohľadu nad činnosťou uvedených súkromných orgánov. Tieto požiadavky sú uplatniteľné vo všetkých členských štátoch, čím je zaručené, že takýto orgán schválený v členskom štáte, ktorý vykonáva kontrolu v Rakúsku, spĺňa predovšetkým rôzne požiadavky stanovené uvedeným nariadením, a teda je zaručená ochrana spotrebiteľov.

56 Tým, že sporná správna prax vyžaduje, aby si súkromné orgány schválené v inom členskom štáte zriadili na účely kontroly ich činnosti zo strany rakúskych orgánov pobočku v Rakúsku, vylučuje, aby sa zohľadnili povinnosti a opatrenia dohľadu, ktorému tieto orgány podliehajú už v ich členskom štáte schválenia.

57 Rakúske orgány pritom môžu dosiahnuť záruky požadované nariadením č. 2092/91 a zabezpečiť ochranu spotrebiteľov menej obmedzujúcimi opatreniami.

58 Uvedené orgány pritom jednak môžu predbežne pre všetky činnosti vyžadovať od súkromného orgánu schváleného v inom členskom štáte dôkaz, že v členskom štáte, v ktorom je usadený, má skutočne povolenie, ako aj pracovisko a zamestnancov potrebných na činnosti, ktoré zamýšľa vykonávať na území Rakúska. Tieto skutočnosti môžu byť posilnené príslušnými orgánmi členského štátu sídla, ktoré sú zodpovedné za dohľad nad činnosťou dotknutého súkromného orgánu.

59 Okrem toho pre prípad, že tento súkromný orgán bude v rámci kontrol vykonaných v Rakúsku nútený konštatovať nezrovnalosť, nariadenie č. 2092/91 v článku 10 a zavádza systém výmeny informácií medzi členskými štátmi, ktorý umožňuje rakúskym orgánom oznámiť túto nezrovnalosť zložkám tohto orgánu vykonávajúcim dohľad s cieľom, aby tieto zložky prijali vhodné opatrenia, a to napríklad vykonali kontrolu v priestoroch uvedeného orgánu, a ak je to nevyhnutné, odňali mu jeho povolenie.

60 Je preto potrebné konštatovať, že požiadavka vyplývajúca zo spornej správnej praxe nie je primeraná vo vzťahu k cieľu ochrany spotrebiteľov, na ktorý sa Rakúska republika odvoláva.

61 Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že Rakúska republika si tým, že vyžaduje, aby súkromné orgány schválené v inom členskom štáte mali na území Rakúska pobočku, prostredníctvom ktorej by mohli v Rakúsku vykonávať kontrolnú činnosť, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

O trovách

62 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Rakúsku republiku na náhradu trov konania a Rakúska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Rakúska republika si tým, že vyžaduje, aby súkromné orgány kontroly ekologických poľnohospodárskych výrobkov schválené v inom členskom štáte mali na území Rakúska pobočku, prostredníctvom ktorej by mohli v Rakúsku vykonávať kontrolnú činnosť, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.**

2. **Rakúska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy