ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 12ης Ιουλίου 2007 [1]

1. Στις παράλληλες αυτές διαδικασίες βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστηρίζει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβησαν την υποχρέωση διασφαλίσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, επιβάλλοντας στους ιδιωτικούς φορείς ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι και εγκεκριμένοι σε άλλο κράτος μέλος, την υποχρέωση να διαθέτουν στα αντίστοιχα εδάφη τους υποκατάστημα ή άλλη μόνιμη εγκατάσταση προκειμένου να τους επιτρέπεται η παροχή των ιδίων υπηρεσιών εκεί.

2. Στις υποθέσεις αυτές ανακύπτουν ζητήματα σχετικά με τον βαθμό της κοινοτικής εναρμονίσεως στον τομέα των ελέγχων αυτών και το ότι οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ελέγχου δικαιολογούνται πιθανώς επειδή οι υπηρεσίες αυτές συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή επειδή οι περιορισμοί υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος που αφορούν την προστασία των καταναλωτών.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Κοινοτική νομοθεσία

Η Συνθήκη ΕΚ

3. Το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει τους περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής.

4. Σύμφωνα με το άρθρο 55 ΕΚ, το άρθρο 45 ΕΚ εφαρμόζεται επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που διασφαλίζει το άρθρο 49 ΕΚ. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 45 προβλέπει:

«Εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, όσον αφορά το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, οι δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημοσίας εξουσίας.»

Ο κανονισμός 2092/91

5. Ο κανονισμός 2092/91 [2] θεσπίζει τους κοινοτικούς κανόνες σχετικά με την παραγωγή, επισήμανση και τον έλεγχο των γεωργικών προϊόντων και τροφίμων.

6. Ειδικότερα, στο προοίμιο διευκρινίζεται ότι η ύπαρξη πλαισίου κοινοτικών κανόνων παραγωγής, επισήμανσης και ελέγχου θα προστατεύσει τη γεωργία με οικολογικές μεθόδους, στο μέτρο που το πλαίσιο αυτό θα εγγυάται συνθήκες θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των παραγωγών των προϊόντων με αυτές τις ενδείξεις και θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη αξιοπιστία αυτών των προϊόντων ενώπιον των καταναλωτών [3]· ότι, προς το συμφέρον των παραγωγών και των αγοραστών προϊόντων που φέρουν ενδείξεις σχετικές με βιολογικό τρόπο παραγωγής, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν οι ελάχιστες εφαρμοστέες αρχές [4]· και ότι όλοι οι επιχειρηματίες και όλα τα στάδια της παραγωγής και της εμπορίας πρέπει να υπόκεινται σε καθεστώς τακτικού ελέγχου, που να ανταποκρίνεται στις ελάχιστες κοινοτικές απαιτήσεις και να εφαρμόζεται από ορισθείσες αρχές ελέγχου και/ή από εγκεκριμένους και εποπτευομένους οργανισμούς [5].

7. Τα άρθρα 1, 2 και 4 του κανονισμού απαριθμούν τα καλυπτόμενα από τον κανονισμό προϊόντα και τις ενδείξεις σχετικά με τον τρόπο βιολογικής παραγωγής, και καθορίζουν διάφορες έννοιες. Το άρθρο 3 ορίζει ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται με την επιφύλαξη των λοιπών κοινοτικών διατάξεων ή εθνικών διατάξεων που συνάδουν προς το κοινοτικό δίκαιο. Το άρθρο 5 καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες στην επισήμανση ή στη διαφήμιση ενός προϊόντος είναι δυνατό να γίνεται αναφορά στη βιολογική μέθοδο παραγωγής, ενώ το άρθρο 6 εκθέτει τους κανόνες παραγωγής (οι οποίοι καθορίζονται λεπτομερέστερα στο παράρτημα Ι) που συνεπάγεται η έννοια της «μεθόδου βιολογικής παραγωγής».

8. Τα άρθρα 8 και 9 αφορούν το σύστημα ελέγχου. Συγκεκριμένα το άρθρο 9 προβλέπει:

«1. Τα κράτη μέλη εγκαθιδρύουν σύστημα ελέγχου, το οποίο διαχειρίζονται μία ή περισσότερες αρμόδιες αρχές και/ή εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί [...]

[...]

3. Το σύστημα ελέγχου περιλαμβάνει τουλάχιστον την εφαρμογή των μέτρων ελέγχου και προφύλαξης του παραρτήματος ΙΙΙ.

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2092/91 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1991, περί του βιολογικού τρόπου παραγωγής γεωργικών προϊόντων και των σχετικών ενδείξεων στα γεωργικά προϊόντα και στα είδη διατροφής (ΕΕ 1991, L 198, σ. 1), όπως έχει τροποποιηθεί (στο εξής: κανονισμός). Το εφαρμοστέο κωδικοποιημένο κείμενο διατίθεται στο http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/el/consleg/1991/R/01991R2092-20020323, σε μορφή pdf.

3 — Βλ. πέμπτη αιτιολογική σκέψη.

4 — Βλ. όγδοη αιτιολογική σκέψη

5 — Βλ. δωδέκατη και δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη.

4. Για την εφαρμογή του συστήματος ελέγχου από ιδιωτικούς οργανισμούς, τα κράτη μέλη ορίζουν μια αρχή αρμόδια να εγκρίνει και να επιβλέπει τους οργανισμούς αυτούς.

5. Για την έγκριση ιδιωτικού οργανισμού ελέγχου λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

α) η συνήθης ακολουθητέα διαδικασία ελέγχου του οργανισμού, η οποία περιλαμβάνει λεπτομερή περιγραφή των μέτρων ελέγχου και προφύλαξης, που ο οργανισμός αυτός αναλαμβάνει να επιβάλει στους επιχειρηματίες που ελέγχει·

β) οι κυρώσεις τις οποίες προτίθεται να επιβάλει ο οργανισμός σε περίπτωση που διαπιστώσει παρατυπίες·

γ) η ύπαρξη αναγκαίων πόρων σε ειδικευμένο προσωπικό και διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό, καθώς και η πείρα σε θέματα ελέγχου και η αξιοπιστία·

δ) η αντικειμενικότητα του οργανισμού ελέγχου έναντι των ελεγχόμενων επιχειρηματιών.

6. Μετά την έγκριση οργανισμού ελέγχου, η αρμόδια αρχή:

α) μεριμνά ώστε οι έλεγχοι που διενεργούνται από τον οργανισμό ελέγχου να είναι αντικειμενικοί·

β) επαληθεύει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων·

γ) λαμβάνει γνώση των παραβάσεων που διαπιστώθηκαν και των κυρώσεων που επιβλήθηκαν·

δ) ανακαλεί την έγκριση ενός οργανισμού ελέγχου εφόσον αυτός δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β) ή δεν πληροί πλέον τα κριτήρια της παραγράφου 5 ή τις απαιτήσεις των παραγράφων 7, 8, 9 και 11.

[...]

7. Η αρχή ελέγχου και οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου που αναφέρονται στην παράγραφο 1:

α) εξασφαλίζουν την εφαρμογή, στις εκμεταλλεύσεις που ελέγχουν, τουλάχιστον των μέτρων ελέγχου και προφύλαξης που ορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ·

[...]

8. Οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου:

α) παρέχουν στην επιθεωρούσα αρμόδια αρχή πρόσβαση στα γραφεία και τις εγκαταστάσεις τους και κάθε πληροφορία και βοήθεια που αυτή κρίνει αναγκαία για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της δυνάμει του παρόντος κανονισμού·

β) διαβιβάζουν, το αργότερο στις 31 Ιανουαρίου κάθε χρόνου, στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους κατάλογο των επιχειρηματιών που υπέκειντο στον έλεγχό τους την 31η Δεκεμβρίου του προηγούμενου χρόνου και της υποβάλλουν ετησίως σχηματική έκθεση.

9. Η αρχή και οι οργανισμοί ελέγχου που αναφέρονται στην παράγραφο 1 πρέπει:

α) να εξασφαλίζουν ότι, σε περίπτωση παρατυπίας, όσον αφορά την εφαρμογή των άρθρων 5, 6 και 7 ή την εφαρμογή των μέτρων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ, οι ενδείξεις του άρθρου 2 που αναφέρονται στη βιολογική μέθοδο παραγωγής αφαιρούνται [...]·

β) σε περίπτωση καταφανούς ή παρατεταμένης παράβασης, απαγορεύουν στον συγκεκριμένο επιχειρηματία την εμπορία προϊόντων με ενδείξεις που αναφέρονται στη βιολογική μέθοδο παραγωγής, επί διάστημα το οποίο συμφωνείται από κοινού με την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.

[...]

11. Από την 1η Ιανουαρίου 1998 και με την επιφύλαξη των διατάξεων των παραγράφων 5 και 6, οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του προτύπου EN 45011 [6].

6 — Το οποίο καλύπτει τις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν οι οργανισμοί συστημάτων πιστοποιήσεως προϊόντων.

[...]»

9. Το άρθρο 10 προβλέπει ότι τίθεται ένδειξη και λογότυπο στην επισήμανση των προϊόντων που υπόκεινται στο καθεστώς ελέγχου· συναφώς, το άρθρο 10, παράγραφος 3, επιβάλλει στους οργανισμούς ελέγχου υποχρεώσεις εκτελέσεως αντίστοιχες με τις υποχρεώσεις του άρθρου 9, παράγραφος 9.

10. Το άρθρο 10α, περί των γενικών εκτελεστικών μέτρων, προβλέπει:

«1. Όταν ένα κράτος μέλος διαπιστώνει, σε προϊόν που προέρχεται από άλλο κράτος μέλος και φέρει ενδείξεις που προβλέπονται στο άρθρο 2 και/ή στο παράρτημα V, παρατυπίες ή παραβάσεις όσον αφορά την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος που έχει ορίσει την αρχή ελέγχου ή έχει εγκρίνει τον οργανισμό ελέγχου καθώς και την Επιτροπή.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προς αποφυγή δόλιας χρησιμοποίησης των ενδείξεων που αναφέρονται στο άρθρο 2 και/ή στο παράρτημα V.»

11. Το παράρτημα ΙΙΙ περιλαμβάνει λεπτομερώς τις ελάχιστες προδιαγραφές και τα μέτρα ασφάλειας στο πλαίσιο του καθεστώτος ελέγχου των άρθρων 8 και 9. Το παράρτημα V απαριθμεί τις ενδείξεις και τα λογότυπα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επισήμανση σε διάφορες γλώσσες.

12. Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού, η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επέλεξαν να θεσπίσουν σύστημα ελέγχου το οποίο διαχειρίζονται εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί.

Η αυστριακή νομοθεσία

13. Η ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέπει καμία υποχρέωση των ιδιωτικών οργανισμών να είναι εγκατεστημένοι στην Αυστρία προκειμένου να μπορούν να ασκούν εκεί τις δραστηριότητές τους. Ωστόσο, συνομολογείται ότι οι αυστριακές αρχές, για να εγκρίνουν τους οργανισμούς αυτούς, απαιτούν στην πράξη την ύπαρξη τουλάχιστον ενός υποκαταστήματος με το απαραίτητο προσωπικό και την αναγκαία διοικητική και τεχνική υποδομή [7].

14. Η Δημοκρατία της Αυστρίας, απαντώντας στις γραπτές ερωτήσεις του Δικαστη-

7 — Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ένα υφιστάμενο νομοσχέδιο αναφέρει ρητώς ότι, για να λάβουν έγκριση, οι οργανισμοί ελέγχου πρέπει να είναι εγκατεστημένοι στην Αυστρία.

ρίου, εξήγησε ότι οι επικεφαλής των κυβερνήσεων των διαφόρων ομόσπονδων κρατών είναι οι αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή του άρθρου 9 του κανονισμού. Είναι υπεύθυνοι για την αποδοχή ή απόρριψη των αιτήσεων για χορήγηση εγκρίσεως στους δυνητικούς ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου, καθώς και για τη διασφάλιση των διαδικασιών των εκθέσεων και την εποπτεία των δραστηριοτήτων των εγκεκριμένων οργανισμών ελέγχου. Έχουν επίσης την εξουσία ανακλήσεως της εγκρίσεως.

15. Οι εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί ελέγχου δεν έχουν την αρμοδιότητα να επιβάλλουν οι ίδιοι κυρώσεις ή να προβαίνουν σε αναγκαστική εκτέλεση. Δύνανται μόνο να απευθύνουν συστάσεις προς τους επικεφαλής των κυβερνήσεων των ομόσπονδων κρατών. Ωστόσο, δύνανται να χορηγούν ορισμένες προβλεπόμενες στον κανονισμό ατομικές παρεκκλίσεις (επίσης υπό την εποπτεία των επικεφαλής των κυβερνήσεων των ομόσπονδων κρατών).

Η γερμανική νομοθεσία

16. Δυνάμει του ομοσπονδιακού συστήματος που ισχύει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η θέση σε εφαρμογή του κανονισμού εμπίπτει στην αρμοδιότητα των διαφόρων ομόσπονδων κρατών. Το 1994, μια ad hoc ομάδα εργασίας (Arbeitsgemeinschaft), αποτελούμενη από τα ομόσπονδα κράτη, θέσπισε ένα σύνολο κατευθυντηρίων γραμμών για την προώθηση της ενιαίας εφαρμογής του καθεστώτος ελέγχου. Μολονότι οι κατευθυντήριες γραμμές επρόκειτο να αποτελέσουν συστάσεις, τα ομόσπονδα κράτη τις μετέτρεψαν εν μέρει σε δεσμευτικές διοικητικές διατάξεις [8].

17. Τα σημεία 1 και 2 των κατευθυντηρίων γραμμών καθιστούν τις αρμόδιες αρχές των διαφόρων ομόσπονδων κρατών υπεύθυνες για την έγκριση και εποπτεία των ιδιωτικών οργανισμών κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας ελέγχου του άρθρου 9 του κανονισμού.

18. Το σημείο 2.1 αναφέρει [9]:

«[...] ένας ιδιωτικός οργανισμός ελέγχου μπορεί να λάβει άδεια λειτουργίας μόνον αν έχει επαγγελματική εγκατάσταση στην ΕΕ. Ένας οργανισμός ελέγχου που δεν έχει επαγγελματική εγκατάσταση στην ημεδαπή μπορεί να ζητήσει άδεια λειτουργίας μόνον αν έχει καθορίσει έναν αντιπρόσωπο εγκατεστημένο στη [Γερμανία] [...]

Η μεταβίβαση [εξουσίας] στους οργανισμούς ελέγχου είναι δυνατή [...]»

8 — Βλ. *Schlussbericht* της 4ης Οκτωβρίου 2002 του Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Βερολίνο, σημείο 3.3.1.

9 — Παραθέτω το ισχύον στις 6 Απριλίου 2001 κείμενο. Στο έγγραφο κοινοποιήσεως, η Επιτροπή αναφέρεται σε προγενέστερο κείμενο με διαφορετική αρίθμηση.

19. Στις 10 Ιουλίου 2002, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξέδωσε τον νόμο περί μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο των κοινοτικών πράξεων στον τομέα της βιολογικής παραγωγής γεωργικών προϊόντων [10] (στο εξής: ÖLG) προκειμένου, μεταξύ άλλων, να μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη τον κανονισμό 2092/91. Σύμφωνα με το άρθρο 15 του ÖLG, ορισμένες διατάξεις τέθηκαν σε ισχύ την επομένη της ημερομηνίας δημοσιεύσεώς του, ήτοι στις 16 Ιουλίου 2002, και οι λοιπές διατάξεις την 1η Απριλίου 2003.

20. Επομένως, μεταξύ των διατάξεων που ίσχυαν κατά την κρίσιμη για την παρούσα υπόθεση περίοδο [11], το άρθρο 2, παράγραφος 3, επέτρεπε στα ομόσπονδα κράτη να μεταβιβάσουν στους οργανισμούς ελέγχου ή σε άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου εν όλω ή εν μέρει την εποπτεία της τηρήσεως του κανονισμού από τους παραγωγούς και τους επιχειρηματίες, ή να τους αναθέσουν ρόλο συμμετοχής στην άσκηση των καθηκόντων αυτών.

21. Όσον αφορά τις λοιπές διατάξεις, σημειωτέον ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, όταν τα ομόσπονδα κράτη δεν έχουν μεταβιβάσει την εποπτεία, οι οργανισμοί ελέγχου πρέπει να πραγματοποιούν τους προβλεπόμενους με τον κανονισμό ελέγχους «καθόσον η εκτέλεση των καθηκόντων αυτών δεν συνεπάγεται την κίνηση διοικητικής διαδικασίας», και το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο 4, καθιστά το αποτέλεσμα των προγενέστερων κατευθυντηρίων γραμμών σαφέστερο και αυστηρότερο, απαιτώντας την εγκατάσταση στη Γερμανία μεταξύ των προϋποθέσεων για την έγκριση ενός οργανισμού ελέγχου.

Υπόθεση C-393/05

22. Το 1999, η Επιτροπή έλαβε καταγγελία από έναν εγκεκριμένο και εγκατεστημένο στη Γερμανία ιδιωτικό οργανισμό ελέγχου. Ο οργανισμός αυτός είχε προφανώς αρχικώς λάβει έγκριση για την παροχή υπηρεσιών στην Αυστρία αλλά η έγκριση αυτή ανακλήθηκε επειδή δεν είχε επαγγελματική εγκατάσταση εκεί.

23. Κατόπιν δύο αιτήσεων για παροχή πληροφοριών, η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Αυστρίας το από 8 Νοεμβρίου 2000 έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο επισήμανε ότι η υποχρέωση υπάρξεως υποκαταστήματος ή μόνιμης εγκαταστάσεως στην Αυστρία, προκειμένου ένας εγκατεστημένος και εγκεκριμένος σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικός οργανισμός ελέγχου να διεξάγει εκεί ελέγχους, αντίκειται στο άρθρο 49 ΕΚ. Η Δημοκρατία της Αυστρίας απάντησε με το από 25 Απριλίου 2001 έγγραφο. Στις 16 Οκτωβρίου 2002, η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη.

10 — Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus — ÖLG (Öko-Landbaugesetz) της 10ης Ιουλίου 2002 (*BGBl.* I 2002 47, σ. 2558, της 15ης Ιουλίου 2002).

11 — Σε προσφυγή κατά παραβάσεως βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, η κρίσιμη ημερομηνία για την εκτίμηση του συμβατού των εθνικών διατάξεων με τις υποχρεώσεις που υπέχει ένα κράτος μέλος από το κοινοτικό δίκαιο είναι η λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογική γνώμη της Επιτροπής περιόδου [βλ., προσφάτως, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, C-50/06, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2007, σ. I-4383, σκέψη 48)]. Στην υπό κρίση υπόθεση, η περίοδος αυτή ήταν δύο μήνες από την κοινοποίηση της από 16 Οκτωβρίου 2002 αιτιολογημένης γνώμης.

24. Η Επιτροπή, αφού εξέτασε την από 23 Δεκεμβρίου 2005 απάντηση της Δημοκρατίας της Αυστρίας, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή στις 4 Νοεμβρίου 2005, και ζήτησε από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι «η Δημοκρατία της Αυστρίας, επιβάλλοντας στους ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι και εγκεκριμένοι σε άλλο κράτος μέλος, την υποχρέωση να διαθέτουν στην Αυστρία υποκατάστημα ή άλλη μόνιμη εγκατάσταση προκειμένου να τους επιτρέπεται η εκεί άσκηση της δραστηριότητάς τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ», και να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα.

25. Αρχικώς, η Δημοκρατία της Αυστρίας ζήτησε τη διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζητήσεως, αλλά στη συνέχεια απέσυρε το αίτημά της. Συνεπώς, δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Υπόθεση C-404/05

26. Με το από 8 Νοεμβρίου 2000 έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή πληροφόρησε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι, κατά την άποψή της, η υποχρέωση υπάρξεως υποκαταστήματος ή μόνιμης εγκαταστάσεως στη Γερμανία, προκειμένου ένας εγκατεστημένος και εγκεκριμένος σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικός οργανισμός ελέγχου να διεξάγει εκεί ελέγχους, αντίκειται στο άρθρο 49 ΕΚ. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απάντησε με το από 19 Φεβρουαρίου 2001 έγγραφο. Στις 16 Οκτωβρίου 2002, η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη.

27. Η Επιτροπή, αφού εξέτασε την από 13 Φεβρουαρίου 2003 απάντηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή στις 17 Νοεμβρίου 2005 και ζήτησε από το Δικαστήριο να διαπιστώσει την παράβαση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ακριβώς όπως και την παράβαση της Δημοκρατίας της Αυστρίας, και να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

28. Δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση, εφόσον δεν ζητήθηκε από κανέναν από τους διαδίκους.

Εκτίμηση

29. Συνομολογείται ότι οι ισχύουσες στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατάξεις αποτελούν στην πράξη εμπόδιο για την παροχή υπηρεσιών βάσει του κανονισμού από ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου που είναι εγκατεστημένοι και εγκεκριμένοι σε άλλα κράτη μέλη, χωρίς όμως να διαθέτουν εγκατάσταση στη Δημοκρατία της Αυστρίας ή στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ανά περίπτωση. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται σε έναν τέτοιο οργανισμό να διαθέτει εγκατάσταση στο κράτος μέλος υποδοχής εκμηδενίζει την ελευθερία του για παροχή υπηρεσιών βάσει του άρθρου 49 ΕΚ.

30. Ένα προκαταρκτικό ζήτημα αφορά τον βαθμό εναρμονίσεως που επιτυγχάνεται με τον κανονισμό. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει ότι ο κανονισμός εναρμονίζει εξαντλητικώς το θεσπιζόμενο καθεστώς ελέγχου, οπότε οι θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης δεν συνιστούν στο εξής κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας της εθνικής νομοθεσίας ενός κράτους μέλους. Αντιθέτως, η Δημοκρατία της Αυστρίας θεωρεί ότι ο κανονισμός δεν εναρμονίζει όλους τους τομείς εγκρίσεως και εποπτείας των ιδιωτικών οργανισμών ελέγχου, οπότε οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθώς και οι λόγοι που δικαιολογούν τις παρεκκλίσεις από τις διατάξεις αυτές πρέπει να τυγχάνουν εφαρμογής στους μη εναρμονισμένους τομείς.

31. Στη συνέχεια, η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλουν, κατ' ουσία, δύο αμυντικούς ισχυρισμούς.

32. Πρώτον, υποστηρίζουν ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών ελέγχου συνεπάγεται άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου 45 ΕΚ.

33. Δεύτερον (και επικουρικώς στην περίπτωση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), προβάλλουν επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος [12] για να δικαιολογήσουν την υποχρέωση που επιβάλλεται σε ιδιωτικό οργανισμό ελέγχου, ο οποίος ασκεί δραστηριότητες επί του εδάφους τους, να διαθέτει και εκεί εγκατάσταση.

Η έκταση της επιτευχθείσας με τον κανονισμό εναρμονίσεως

34. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν κοινοτική νομοθεσία έχει εναρμονίσει εξαντλητικώς ορισμένες δραστηριότητες, κάθε συναφές εθνικό μέτρο πρέπει να εκτιμάται από της απόψεως των λυσιτελών διατάξεων της νομοθεσίας αυτής και όχι των άρθρων της Συνθήκης [13].

35. Η αρχή αυτή στηρίζεται στο (εύλογο) τεκμήριο ότι το Συμβούλιο, εναρμονίζοντας πλήρως έναν δεδομένο τομέα, το πράττει κατά τρόπο συνάδοντα προς τις θεμελιώδεις ελευθερίες που διασφαλίζει η Συνθήκη. Για τον λόγο αυτό, εφόσον επιτεύχθηκε ήδη πλήρης εναρμόνιση, η συμβατότητα της εθνικής νομοθεσίας πρέπει, σε τέτοιες περιπτώσεις, να εκτιμάται σε σχέση με τον κανονισμό περί εναρμονίσεως παρά με τη Συνθήκη.

12 — Ως δικαιολογητικός λόγος θεσπισθείς με τη νομολογία του Δικαστηρίου· βλ., παραδείγματος χάρη, απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37).

13 — Βλ. απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2003, C-221/00, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2003, σ. I-1007, σκέψη 42, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36. Αντιστρόφως, ελλείψει εναρμονίσεως σε έναν τομέα, τα κράτη μέλη διατηρούν την εξουσία να τον ρυθμίζουν, αλλά πρέπει να ασκούν τις συναφείς αρμοδιότητές τους τηρώντας τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης [14]. Το Δικαστήριο εφάρμοσε την αρχή αυτή σε κατάσταση όπου η κοινοτική νομοθεσία είχε εναρμονίσει ορισμένες πτυχές των διαδικασιών ελέγχου αλλά δεν είχε εναρμονίσει τον τόπο εγκαταστάσεως των οργανισμών ελέγχου, και έκρινε ότι αντίκειται στο άρθρο 49 ΕΚ ένα κράτος μέλος να απαιτεί από επιχείρηση να είναι εγκατεστημένη στο έδαφός του, προκειμένου να εγκριθεί ως οργανισμός ελέγχου [15].

37. Στην υπό κρίση υπόθεση, νομίζω ότι είναι σαφές ότι η εναρμόνιση των δραστηριοτήτων ελέγχου δεν είναι πλήρης [16].

38. Η χρήση των όρων «τουλάχιστον» και «πλαίσιο» στο προοίμιο του κανονισμού υποδηλώνουν ότι το εν λόγω κείμενο δεν φθάνει στο σημείο πλήρους εναρμονίσεως. Ομοίως, το άρθρο 9, παράγραφοι 3 και 7, στοιχείο α΄, επισημαίνει ότι το καθεστώς ελέγχου περιλαμβάνει τουλάχιστον την εφαρμογή των μέτρων ελέγχου και ασφάλειας του παραρτήματος ΙΙΙ.

39. Ωστόσο, πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 3 εκφράζει ρητώς ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται «με την επιφύλαξη άλλων κοινοτικών ή εθνικών διατάξεων, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο», συναφών με το αντικείμενό του.

40. Καμία διάταξη του κανονισμού δεν αναφέρεται στην παροχή υπηρεσιών σε ένα κράτος μέλος από εγκατεστημένο και εγκεκριμένο σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικό οργανισμό. Θεωρώ ότι δυσκόλως το άρθρο 3 νοείται υπό την έννοια ότι αποκλείει τις υπηρεσίες αυτές του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 49 ΕΚ. Επομένως, η υποχρέωση εγκαταστάσεως επί του εδάφους τους που επιβάλλουν η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πρέπει να εκτιμηθεί, κατά την άποψή μου, υπό το πρίσμα του άρθρου αυτού και των λόγων που δικαιολογούν τη συναφή παρέκκλιση, οι οποίοι απορρέουν από τη Συνθήκη και τη νομολογία του Δικαστηρίου.

14 — Βλ. αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-108/96, Mac Quen κ.λπ (Συλλογή 2001, σ. I-837, σκέψη 24, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και C-294/00, Gräbner (Συλλογή 2002, σ. I-6515, σκέψη 26).

15 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2006, C-257/05, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή — Συλλογή 2006, σ. I-134*, σκέψη 18 και διατακτικό). Η επίμαχη κοινοτική νομοθεσία ήταν η οδηγία 97/23/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1997, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τον εξοπλισμό υπό πίεση (ΕΕ 1997, L 181, σ. 1).

16 — Επιπλέον, όπως επισήμανε η Επιτροπή, ο κανονισμός 2092/91 δεν στηρίζεται στο άρθρο 45, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, το οποίο καθιστά δυνατό στο Συμβούλιο να εξαιρεί ορισμένες δραστηριότητες της εφαρμογής των διατάξεων του κεφαλαίου περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Το πρόβλημα που θέτει ο κανονισμός

41. Δεδομένου ότι ο κανονισμός δεν καλύπτει τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών, στο παρόν στάδιο, μπορεί να είναι χρήσιμο να εξετάσουμε τη συναφή νομοθεσία.

42. Ο κανονισμός 2092/91 καθορίζει ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις για τα προϊόντα με κοινοτική ένδειξη ή λογότυπο, που πιστοποιεί τη μέθοδο της βιολογικής παραγωγής τους. Απαιτεί από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν ένα σύστημα εποπτείας της παραγωγής και επισημάνσεως των προϊόντων αυτών. Κατ' επιλογή του κράτους μέλους, το σύστημα αυτό μπορεί να ανατίθεται σε έναν ή περισσότερους κρατικούς οργανισμούς ελέγχου και/ή σε ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου εγκεκριμένους από δημόσια αρχή και υπό την εποπτεία της. Το καθεστώς ελέγχου πρέπει να διασφαλίζει την εφαρμογή ορισμένων ελαχίστων προδιαγραφών.

43. Όταν τα κράτη μέλη επιλέγουν να αναθέσουν τον έλεγχο αποκλειστικώς σε μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές δεν τίθεται ζήτημα διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών. Δυνάμει της λαμβανομένης αποφάσεως, οι ιδιωτικοί οργανισμοί δεν είναι αρμόδιοι για τους ελέγχους σε αυτά τα κράτη μέλη, ανεξαρτήτως της εθνικότητάς τους και τον ή τους τόπους εγκαταστάσεώς τους. Οι δημόσιες αρχές δεν είναι, ως εκ της φύσεώς τους, αρμόδιες να πραγματοποιούν ελέγχους εκτός του οικείου κράτους.

44. Ο κανονισμός δεν θεσπίζει κανόνες και δεν παρέχει καμία ένδειξη για την περίπτωση όπου εγκεκριμένοι σε ένα κράτος μέλος ιδιωτικοί οργανισμοί ελέγχου επιθυμούν την παροχή των υπηρεσιών τους σε άλλο κράτος μέλος, το οποίο έχει επιλέξει να αναθέσει την ευθύνη του ελέγχου σε τέτοιου είδους οργανισμούς. Κατ' αρχήν, οι οργανισμοί αυτοί πρέπει να έχουν τουλάχιστον το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών, δυνάμει του άρθρου 49 ΕΚ και υπό την επιφύλαξη ορισμένων περιορισμών του δικαιώματος αυτού, οι οποίοι επιτρέπονται από τη Συνθήκη ή τη νομολογία του Δικαστηρίου.

45. Ωστόσο, προκύπτουν πρακτικές δυσχέρειες, και είναι εύλογο ότι τα κράτη μέλη επιδιώκουν να τις επιλύσουν.

46. Οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου πρέπει, μεταξύ άλλων, να παρέχουν στην επιθεωρούσα αρμόδια αρχή πρόσβαση στα γραφεία και τις εγκαταστάσεις τους (άρθρο 9, παράγραφος 8, του κανονισμού). Η επιθεωρούσα αρχή μεριμνά ώστε οι έλεγχοι που διενεργούνται από τον οργανισμό ελέγχου να είναι αντικειμενικοί και επαληθεύει την αποτελεσματικότητά τους (άρθρο 9, παράγραφος 6, του κανονισμού).

47. Η τήρηση των υποχρεώσεων αυτών εγείρει ζητήματα αν η επιθεωρούσα αρχή και ο οργανισμός ελέγχου βρίσκονται σε διαφορετικά κράτη μέλη. Η επιθεωρούσα αρχή μπορεί να επαληθεύει εντός του οικείου κράτους τους ελέγχους που πραγματοποιεί οργανισμός εγκεκριμένος από τις αρχές άλλου κράτους μέλους; Μπορεί να

απαιτεί την πρόσβαση στα γραφεία και εγκαταστάσεις του οργανισμού ελέγχου σε άλλο κράτος μέλος, ανεξαρτήτως του αν έχει εγκρίνει η ίδια τον οργανισμό ή αν ο οργανισμός έχει εγκριθεί σε άλλο κράτος μέλος; Μπορεί να επαληθεύει τους ελέγχους που πραγματοποιεί σε άλλο κράτος μέλος οργανισμός τον οποίο έχει εγκρίνει η ίδια; Υφίσταται κίνδυνος ένας οργανισμός ελέγχου να διαφεύγει της εποπτείας για υπηρεσίες παρασχεθείσες σε άλλο κράτος πλην αυτού εντός του οποίου έχει εγκριθεί;

48. Η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι οποίες αμφότερες επέλεξαν σύστημα ελέγχου από εγκεκριμένους ιδιωτικούς οργανισμούς, απάντησαν στα ερωτήματα αυτά απαιτώντας μόνιμη εγκατάσταση εντός του οικείου κράτους (ή, στην περίπτωση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας —τουλάχιστον με τις κατευθυντήριες γραμμές— αντιπροσωπεία, δυνάμενη να εξομοιωθεί με εγκατάσταση [17]) ως απαραίτητη προϋπόθεση της εγκρίσεως για την παροχή υπηρεσιών ελέγχου εκεί.

49. Πάντως, είναι προφανώς δυνατό (και ανάλογο) να επιλύονται οι δυσχέρειες που ενδέχεται να ανακύψουν με τη συνεργασία των αρχών των κρατών μελών. Δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να επιτάσσει τα επίμαχα μέτρα —αυτός είναι ο ρόλος του κοινοτικού νομοθέτη— αλλά, κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής φάσης αμφοτέρων των υπό κρίση υποθέσεων, η Επιτροπή πρότεινε συναφώς μια δυνατή συνοπτική διαδικασία εγκρίσεως [18].

50. Επομένως, γενική υποχρέωση όπως η επιβαλλόμενη από τη Δημοκρατία της Αυστρίας και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αντίκειται προφανώς στο άρθρο 49 ΕΚ, εκτός αν δικαιολογείται από βάσιμους λόγους. Η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλουν δύο τέτοιους λόγους.

Άσκηση δημόσιας εξουσίας

51. Δυνάμει του άρθρου 45 ΕΚ (σε συνδυασμό με το άρθρο 55 ΕΚ), το άρθρο 49 ΕΚ δεν τυγχάνει εφαρμογής στις δραστηριότητες που, έστω και περιστασιακά, είναι συναφείς με την άσκηση δημόσιας εξουσίας σε ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος.

17 — Βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 21). Βλ. επίσης, σε διαφορετικό τομέα, άρθρο 3 της δεύτερης οδηγίας 88/357/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1988, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής, και τη θέσπιση των διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ (ΕΕ L 172, σ. 1).

18 — Η προταθείσα από την Επιτροπή διαδικασία ελάμβανε υπόψη στοιχεία προσηκόντως εξακριβωμένα στο κράτος μέλος προελεύσεως, αλλά το κράτος μέλος υποδοχής έχει το δικαίωμα να εξακριβώνει ότι ο οργανισμός ελέγχου 1) διαθέτει τους αναγκαίους πόρους σε ειδικευμένο προσωπικό και διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό, καθώς και εμπειρία σε θέματα ελέγχου, αξιοπιστία και αντικειμενικότητα, 2) διενεργεί προσηκόντως ελέγχους σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 6, και ειδικότερα, ενημερώνει την αρμόδια αρχή για κάθε διαπιστωθείσα παρατυπία ή παράβαση, και 3) πληροί ορθώς τα κριτήρια του συστήματος ελέγχου.

52. Ως παρέκκλιση από θεμελιώδη ελευθερία θεσπιζόμενη από τη Συνθήκη, το άρθρο 45 ΕΚ πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που η εφαρμογή του να περιορίζεται σ' αυτό που είναι απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση των συμφερόντων που η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να προστατεύουν [19]. Επομένως, περιορίζεται στις δραστηριότητες που αποτελούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας [20]. Τούτο αποκλείει τα αμιγώς επικουρικά και προπαρασκευαστικά καθήκοντα έναντι οργανισμού που ασκεί δημόσια εξουσία και λαμβάνει την τελική απόφαση [21]. Ο ασκούμενος από το Δικαστήριο έλεγχος για να καθορίσει αν μια δραστηριότητα συνεπάγεται την άσκηση δημόσιας εξουσίας δυνάμει του άρθρου 45 ΕΚ έγκειται στο αν οι αποφάσεις ενός προσώπου ή οντότητας, στο πλαίσιο της εν λόγω εξουσίας, είναι δεσμευτικές [22].

53. Στις υπό κρίση υποθέσεις, οι εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί υπάγονται στην εποπτεία και τον έλεγχο των αρμόδιων αρχών στο κράτος μέλος καταγωγής τους. Οι ιδιωτικοί οργανισμοί πραγματοποιούν οι ίδιοι τους απαραίτητους βάσει του κανονισμού ελέγχους. Δύνανται να επιβάλλουν κυρώσεις, περιλαμβανομένων των κυρώσεων που απαριθμούνται στα άρθρα 9, παράγραφος 9, και 10, παράγραφος 3, σε περίπτωση παραβάσεως εκ μέρους των επιχειρηματιών. Όπως τόνισε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δύνανται επίσης να χορηγήσουν ορισμένες παρεκκλίσεις.

54. Επομένως, σύμφωνα με το καθεστώς του κανονισμού, οι οργανισμοί ελέγχου εφαρμόζουν, κατ' ουσία, ένα σύστημα πιστοποιήσεως του προϊόντος υπό την εποπτεία της αρμόδιας αρχής [23]. Κατά την άποψή μου, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 45 ΕΚ, το σύστημα αυτό μπορεί να συγκριθεί με τα καθήκοντα των ορκωτών λογιστών ασφαλιστικών εταιριών στην απόφαση Thijssen [24]. Στην υπόθεση εκείνη, οι ορκωτοί λογιστές είχαν εγκριθεί και εποπτεύονταν από την Office belge de controle des assurances (Βελγική υπηρεσία ελέγχου ασφαλίσεων, στο εξής: OCA), που είναι δημόσιος οργανισμός. Μια ασφαλιστική εταιρία υποχρεούνταν να διορίζει έναν εγκεκριμένο ορκωτό λογιστή, ο οποίος έπρεπε να παρέχει στην OCA έκθεση σχετικά με την εταιρία και να την ενημερώνει για τις παραβάσεις ή κάθε άλλο ζημιογόνο για την οικονομική κατάσταση της εταιρίας στοιχείο. Ο ορκωτός λογιστής ήταν αρμόδιος να αναστείλει, μέχρι οκτώ ημέρες, την εφαρμογή αποφάσεως που θα συνιστούσε ποινικό αδίκημα [25].

55. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα καθήκοντα των ορκωτών λογιστών είναι βοηθητικά και προπαρασκευαστικά έναντι των καθηκό-

19 — Αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 1988, 147/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 1637, σκέψη 7)· και της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6717, σκέψη 34), και της 30ής Μαρτίου 2006, C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (Συλλογή 2006, σ. I-2941, σκέψη 45).

20 — Αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners (Συλλογή τόμος 1974, σ. 317, σκέψη 45), και Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, προπαρατεθείσα (σκέψη 46, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1993, C-42/92, Thijssen (Συλλογή 1993, σ. I-4047, σκέψη 22).

22 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Reyners, σκέψεις 52 και 53, Thijssen, σκέψη 21, και απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-306/89, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1991, σ. I-5863, σκέψη 7).

23 — Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 11, του κανονισμού, πρέπει να συνάδουν προς την προδιαγραφή ΕΝ 45011, που καλύπτει τις απαιτήσεις που επιβάλλονται στους οργανισμούς που χρησιμοποιούν τα συστήματα πιστοποιήσεως των προϊόντων.

24 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21.

25 — Όπ.π., σκέψεις 11, και 16 έως 19. Βλ., επίσης, έκθεση ακροατηρίου.

ντων της ΟΣΑ, η οποία λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις. Επομένως, δεν έχουν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Τούτο ισχύει επίσης για την εξουσία επιβολής βέτο με ανασταλτικό αποτέλεσμα, εφόσον η τελική απόφαση λαμβάνεται από την ΟΣΑ, η οποία δεν δεσμεύεται από το βέτο του ορκωτού λογιστή [26].

56. Βάσει αυτού, ο κανονισμός δεν αναφέρει ή συνεπάγεται ότι στα καθήκοντα που ασκούν οι εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί ελέγχου περιλαμβάνεται η άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια της νομολογία του Δικαστηρίου.

57. Τι συμβαίνει, στην πράξη, σχετικά με τον τρόπο που μεταφέρθηκε ο κανονισμός στην εσωτερική έννομη τάξη της Δημοκρατίας της Αυστρίας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας;

58. Νομίζω ότι στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας η πρακτική διαφέρει αναλόγως των ομόσπονδων κρατών. Ορισμένα ομόσπονδα κράτη έχουν επιλέξει να χορηγούν αρμοδιότητες σε ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου ή να τους αναθέτουν συμμετοχικό ρόλο. Σε άλλα ομόσπονδα κράτη οι ιδιωτικοί οργανισμοί ελέγχου ασκούν τις δραστηριότητές τους αποκλειστικώς στο πλαίσιο ιδιωτικού δικαίου. Σε όλες τις περιπτώσεις, οι οργανισμοί ελέγχου υπάγονται ωστόσο στην αρμόδια αρχή.

59. Η αρμοδιότητα των οργανισμών ελέγχου να επιβάλλουν κυρώσεις διαφέρει ουσιωδώς μεταξύ των ομόσπονδων κρατών. Ορισμένοι δύνανται, αυτοτελώς ή σε συνεργασία με την αρμόδια αρχή, να επιβάλλουν ορισμένα ή όλα τα μέτρα του άρθρου 9, παράγραφος 9, και του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κανονισμού. Σε άλλες περιπτώσεις, τα μέτρα αυτά επιβάλλονται από τις αρχές των ομόσπονδων κρατών. Όταν έχει γίνει ανάθεση δημόσιας εξουσίας, οι αρμοδιότητες των οργανισμών ελέγχου είναι διοικητικές. Ωστόσο, τα μέτρα μπορούν να προβλέπονται σε σύμβαση μεταξύ των οργανισμών ελέγχου και των παραγωγών, και να εμπίπτουν συνεπώς στο ιδιωτικό δίκαιο. Η αρμοδιότητα καταναγκαστικής επιβολής κυρώσεων (καθώς και η αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων σε ορισμένες παραβάσεις) ανήκει, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, στις αρμόδιες αρχές.

60. Η κατάσταση στη Δημοκρατία της Αυστρίας είναι απλούστερη. Οι επικεφαλής των κυβερνήσεων των ομόσπονδων κρατών εποπτεύουν τους εγκεκριμένους ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου και, βάσει των (μη δεσμευτικών) συστάσεων των οργανισμών αυτών, επιβάλλουν κυρώσεις στις παραβάσεις.

61. Το εγγύτερο προς πράξη δημόσιας αρχής καθήκον των ιδιωτικών οργανισμών ελέγχου είναι η έκδοση πιστοποιητικών. Κατά την άποψή μου, η δραστηριότητα αυτή δεν συνεπάγεται την άσκηση δημόσιας εξουσίας για τους σκοπούς του άρθρου 45 ΕΚ [27].

26 — Όπ.π., σκέψεις 21 και 22.

27 — Βλ. Thijssen, προπαρατεθείσα στις σκέψεις 54 και 55, ανωτέρω.

62. Επιπλέον, από κανένα στοιχείο των υπό κρίση υποθέσεων δεν προκύπτει ότι, για τη διαφύλαξη των συμφερόντων του οικείου κράτους μέλους, είναι «απολύτως αναγκαίος» ο πλήρης περιορισμός της ελευθερίας παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών ιδιωτικού ελέγχου στο κράτος μέλος υποδοχής, το οποίο έχει επιλέξει να αναθέσει την άσκηση τέτοιων υπηρεσιών ελέγχου στους εγκεκριμένους οργανισμούς ελέγχου που είναι εγκατεστημένοι στο έδαφός του [28].

63. Ο κανονισμός δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να αναθέτουν διοικητικές αρμοδιότητες σε οργανισμούς ελέγχου· και η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ασφαλώς ελεύθερες να το πράξουν. Ωστόσο, δεν πρέπει να περιορίσουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες συναφώς.

64. Η Δημοκρατία της Αυστρίας θεωρεί ότι η απόφαση Van Schaik [29] (η οποία αφορούσε την έκδοση πιστοποιητικών ελέγχου για αυτοκίνητα) ασκεί ιδιαίτερα επιρροή. Ο γενικός εισαγγελέας Jacobs έκρινε ότι η δραστηριότητα αυτή δεν συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας [30]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «η εκ μέρους του Ολλανδικού Κράτους αναγνώριση [...] συνεργείων εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη αφορά την επέκταση προνομίου δημόσιας εξουσίας πέραν των ορίων της εθνικής επικράτειας και, επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου [49] της Συνθήκης» [31].

65. Ωστόσο, δεν είναι σαφές αν η άσκηση δημόσιας εξουσίας, στην οποία αναφέρθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση εκείνη, ήταν η αναγνώριση εκ μέρους του Ολλανδικού Κράτους των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη συνεργείων ή η συγκεκριμένη δραστηριότητα της πιστοποιήσεως αυτοκινήτων. Στη δεύτερη περίπτωση, είναι εντυπωσιακό ότι το Δικαστήριο δεν αιτιολόγησε την κρίση του (ούτε αναφέρθηκε στο νυν άρθρο 45 ΕΚ), λαμβανομένης υπόψη, πρώτον, της νομολογίας του που περιορίζει το πεδίο της παρεκκλίσεως αυτής, και, δεύτερον, της αντίθετης απόψεως του γενικού εισαγγελέα. Κατά την άποψή μου, η υπόθεση Van Schaik δεν συμβάλλει επομένως στην επίλυση των υπό κρίση υποθέσεων.

66. Συνεπώς, θεωρώ ότι οι δραστηριότητες των εγκεκριμένων ιδιωτικών οργανισμών ελέγχου δεν αποτελούν άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 45 ΕΚ.

Οι επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος

67. Επικουρικώς με την παρέκκλιση που προβλέπει το άρθρο 45, τα δύο κράτη μέλη

28 — Βλ. σκέψη 52 ανωτέρω.

29 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-55/93 (Συλλογή 1994, σ. I-4837).

30 — Βλ. σημείο 17 των προτάσεων που παρουσίασε στην υπόθεση Van Schaik.

31 — Σκέψη 16 της αποφάσεως.

επικαλούνται την προστασία των καταναλωτών ως επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος. Φρονούν ότι η υποχρέωση εγκαταστάσεως του ιδιωτικού οργανισμού ελέγχου εντός του οικείου κράτους είναι ανάλογη με τον σκοπό διασφαλίσεως της αντικειμενικότητας και εποπτείας υψηλού επιπέδου. Τα καθήκοντα της επιθεωρούσας αρχής του άρθρου 9, παράγραφος 6, του κανονισμού είναι συνεχή. Εκπληρούνται αποτελεσματικώς μόνον αν οι οργανισμοί ελέγχου βρίσκονται στην ίδια χώρα με την αρμόδια αρχή. Η διαδικασία του άρθρου 10α, σύμφωνα με την οποία τα λοιπά κράτη μέλη και η Επιτροπή ενημερώνονται για τις παρατυπίες που αφορούν τα προϊόντα, δεν μπορεί να επεκταθεί κατ' αναλογία στους οργανισμούς ελέγχου. Οι οργανισμοί αυτοί εκτελούν διαφορετικά καθήκοντα αναλόγως των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει το κράτος μέλος καταγωγής τους. Κατά συνέπεια, διαφέρει και το επίπεδο εποπτείας. Επομένως, μια απλουστευμένη διαδικασία εγκρίσεως, όπως η προτεινόμενη από την Επιτροπή, δεν είναι αποτελεσματική.

68. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, προβλεπόμενο με τη λήψη εθνικού μέτρου, όταν οι επιβαλλόμενες με την εθνική νομοθεσία υποχρεώσεις δεν πληρούνται με τα κοινοτικά μέτρα εναρμονίσεως [32] ή δεν διασφαλίζονται με τους κανόνες που επιβάλλονται στον παρέχοντα υπηρεσίες στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος [33]. Ωστόσο, το περιοριστικό αυτό μέτρο πρέπει να επιβάλλεται σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους παροχής της υπηρεσίας και δικαιολογείται μόνον αν είναι αναγκαίο για την προστασία των συμφερόντων που σκοπεί να διασφαλίσει και ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα [34].

69. Η προστασία των καταναλωτών μπορεί να αποτελέσει επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος [35] και η υποχρέωση εγκαταστάσεως επιβάλλεται, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας όπως και στη Δημοκρατία της Αυστρίας, σε όλους τους ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου που επιθυμούν να παρέχουν εκεί τις υπηρεσίες τους.

70. Ωστόσο, μολονότι δεν περιλαμβάνει πλήρη εναρμόνιση του τομέα των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής [36], ο κανονισμός παρέχει κριτήρια εναρμονίσεως βάσει των οποίων η εποπτεία πληροί τις ίδιες ελάχιστες προδιαγραφές σε όλη την Κοινότητα. Κατά συνέπεια, αν ένας οργανισμός ελέγχου είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος όπου τα γραφεία του και οι εγκαταστάσεις του επιθεωρούνται από την αρμόδια εθνική αρχή, τούτο αρκεί για να καθίσταται περιττή η επανάληψη της ίδιας επιθεωρήσεως από τη Δημοκρατία της Αυστρίας και την Ομοσπονδιακή Δημοκρα-

32 — Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψη 12), και Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 23.

33 — Αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb (Συλλογή 1981, σ. 3305, σκέψη 17)· Gebhard, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12, σκέψη 38, και της 9ης Ιουλίου 1997, C-222/95, Parodi (Συλλογή 1997, σ. I-3899, σκέψη 21, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Collectieve Antennevoorziening Gouda, σκέψεις 12 και 15, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και Parodi, σκέψη 21.

35 — Προπαρατεθείσα απόφαση Collectieve Antennevoorziening Gouda, σκέψη 14.

36 — Βλ. σημείο 40 ανωτέρω.

τία της Γερμανίας, ανά περίπτωση, και για να απορρίπτεται κάθε δικαιολογία για την υποχρέωση εγκαταστάσεως στο κράτος μέλος υποδοχής [37].

71. Κατά την άποψή μου, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα των καθών κρατών μελών που στηρίζεται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

74. Ωστόσο, στην πράξη [38], και στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όπως περιγράφηκε με τα κατατεθέντα υπομνήματα, επιβάλλεται στους οργανισμούς αυτούς η υποχρέωση να διαθέτουν τουλάχιστον μια εγκατάσταση επί του εθνικού εδάφους *για να μπορούν να εγκριθούν εκεί* και δεν μπορούν να πραγματοποιήσουν ελέγχους χωρίς να έχουν εγκριθεί από τις εθνικές αρχές.

Το αίτημα της Επιτροπής

72. Τέλος, θα αναλύσω μια σημαντική λεπτομέρεια.

73. Σε αμφότερες τις υποθέσεις, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει ότι τα δύο κράτη μέλη παρέβησαν το άρθρο 49 ΕΚ, επιβάλλοντας στους ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι και εγκεκριμένοι σε άλλο κράτος μέλος, την υποχρέωση να διαθέτουν στο έδαφός τους τουλάχιστον μόνιμη εγκατάσταση *προκειμένου να τους επιτρέπεται η εκεί άσκηση της δραστηριότητάς τους.*

75. Επομένως, από τη δικογραφία προκύπτει μια συνθετότερη κατάσταση απ' ό,τι με το αίτημα της Επιτροπής. Εφόσον η περιγραφείσα με τα υπομνήματα κατάσταση περικλείει την περιγραφείσα με τα αιτήματα της Επιτροπής, τίποτα δεν εμποδίζει να γίνουν δεκτά τα αιτήματά της, σε αμφότερες τις υποθέσεις. Ωστόσο, η διαφορά αυτή έχει επιπτώσεις ως προς τα μέτρα που πρέπει να λάβουν τα κράτη μέλη προς ίαση της καταστάσεως.

76. Κατ' ουσία, αν ένας εγκεκριμένος σε ένα κράτος μέλος οργανισμός ελέγχου μπορεί να παρέχει ελευθέρως τις υπηρεσίες του, υπό την προϋπόθεση να υπάγεται σε πρόσφορη εποπτεία, σε άλλο κράτος μέλος, το δεύτερο αυτό κράτος μέλος έχει συνεπώς δύο επιλογές. Δύναται είτε να εγκρίνει τον οργανισμό,

37 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψεις 26 και 27, υπόθεση αφορώσα την ελευθερία παροχής υπηρεσιών των επιθεωρητών καυστήρων. Ο κανονισμός 2092/91 διαφέρει επίσης πολύ από την επίμαχη νομοθεσία στην απόφαση της 20ής Μαΐου 1992, C-106/91, Ramrath (Συλλογή 1992, σ. I-3351) που επικαλείται η Δημοκρατία της Αυστρίας με το υπόμνημα αντικρούσεως. Η νομοθεσία εκείνη απαιτούσε ρητώς από τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε λυσιτελείς σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο αξιολογήσεις. Βλ. απόφαση Ramrath, σκέψη 34.

38 — Υπενθυμίζεται ότι, τουλάχιστον κατά τον κρίσιμο για την εκτίμηση του συμβατού των εθνικών κανόνων χρόνο, οι κανόνες αυτοί είχαν θεσπισθεί κυρίως με τη διοικητική πρακτική παρά με τη νομοθεσία.

βάσει της αρχικής εγκρίσεως, και να υποβάλει στη συνέχεια τις δραστηριότητες που ασκεί επί του εδάφους του ο οργανισμός στη δική του εποπτεία, είτε να δεχθεί τον οργανισμό ελέγχου χωρίς πρόσθετη έγκριση και να εποπτεύει τις δραστηριότητές του σε συνεργασία με την επιθεωρούσα αρχή του κράτους μέλους καταγωγής. Μολονότι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να επιβάλει την ακολουθητέα λύση, και είναι ατυχές που ο νομοθέτης δεν το έπραξε, είμαι της γνώμης ότι αμφότερες οι προσεγγίσεις συνάδουν προς το άρθρο 49 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

77. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ηττήθηκαν, πρέπει να καταδικασθούν στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με τα αιτήματα της Επιτροπής.

Πρόταση

78. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο,

στην υπόθεση C-393/05,

— να κρίνει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, απαιτώντας από τους εγκατεστημένους και εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής να διαθέτουν υποκατάστημα ή μόνιμη εγκατάσταση εντός της Αυστρίας για να μπορούν να παρέχουν εκεί υπηρεσίες ελέγχου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ·

— να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα·

και, στην υπόθεση C-404/05,

— να κρίνει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, απαιτώντας από τους εγκατεστημένους και εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής να διαθέτουν υποκατάστημα ή μόνιμη εγκατάσταση εντός της Γερμανίας για να μπορούν να παρέχουν εκεί υπηρεσίες ελέγχου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ·

— να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.