NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 12. júla 2007 [1]

1. V týchto súbežne vedených konaniach podľa článku 226 ES Komisia Európskych spoločenstiev tvrdí, že Rakúska republika a Spolková republika Nemecko si tým, že vyžadujú, aby súkromné orgány schválené v inom členskom štáte, ktoré chcú poskytovať služby v oblasti kontroly ekologickej výroby poľnohospodárskych výrobkov, mali na území týchto štátoch prinajmenšom stále pracovisko, prostredníctvom ktorého by v týchto štátoch mohli poskytovať tieto služby, nesplnili svoju povinnosť zaručiť slobodné poskytovanie služieb.

2. Predmetom týchto konaní je otázka týkajúca sa rozsahu harmonizácie Spoločenstva v oblasti týchto kontrol a možného odôvodnenia obmedzení slobodného poskytovania služieb kontroly, a to buď z dôvodu, že tieto služby predstavujú výkon verejnej moci, alebo preto, lebo tieto obmedzenia sú vyžadované naliehavými dôvodmi verejného záujmu súvisiacimi s ochranou spotrebiteľa.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

Právo Spoločenstva

Zmluva o ES

3. Článok 49 ES zakazuje obmedzenia slobody poskytovať služby v Spoločenstve vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom štáte Spoločenstva ako v štáte príjemcu služieb.

4. Podľa článku 55 ES sa ustanovenia článku 45 ES uplatnia na slobodné poskytovanie služieb zakotvené v článku 49 ES. Článok 45 prvý odsek ES stanovuje:

„Ustanovenia tejto kapitoly sa v členskom štáte nevzťahujú na činnosti, ktoré v tomto štáte súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci.“

Nariadenie č. 2092/91

5. Nariadenie č. 2092/91 [2] stanovuje pravidlá Spoločenstva týkajúce sa výroby, označovania a kontroly poľnohospodárskych výrobkov a potravín.

6. V preambule sa okrem iného uvádza, že systém pravidiel Spoločenstva umožní ochranu ekologického poľnohospodárstva tým, že zabezpečí podmienky zdravej hospodárskej súťaže medzi výrobcami, zabráni anonymite na trhu ekologických výrobkov a zvýši dôveryhodnosť týchto výrobkov v očiach spotrebiteľov, [3] že v záujme výrobcov a odberateľov výrobkov by mali byť ustanovené minimálne zásady, ktoré sa musia dodržiavať, [4] že všetci prevádzkovatelia a všetky štádiá výroby a uvádzania na trh musia podliehať pravidelnému systému kontrol, ktorý musí spĺňať minimálne požiadavky Spoločenstva a musí byť vykonávaný ustanovenými kontrolnými úradmi a/alebo schválenými orgánmi podliehajúcimi dohľadu. [5]

7. Články 1, 2 a 4 nariadenia obsahujú výpočet dotknutých výrobkov a označení, ktoré odkazujú na ekologický výrobný postup, a definície rôznych pojmov. Článok 3 stanovuje, že nariadenie sa uplatňuje bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia práva Spoločenstva alebo vnútroštátneho práva, v súlade s právnymi predpismi Spoločenstva. Článok 5 stanovuje podmienky, za ktorých môže označenie alebo propagácia výrobku odkazovať na ekologický výrobný postup, kým článok 6 stanovuje pravidlá výroby (podrobnejšie vymedzené v prílohe I), pri ktorých dodržaní možno používať pojem „ekologická výrobná metóda“.

8. Články 8 a 9 sa týkajú kontrolného systému. Článok 9 najmä stanovuje, že:

„1. Členské štáty ustanovia kontrolný systém, ktorý bude uplatňovať jeden alebo viaceré kontrolné úrady a/alebo schválené súkromné orgány…

…

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

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) v znení zmien a doplnení (ďalej len „nariadenie“). Aktuálna konsolidovaná verzia je dostupná na internetovej stránke http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1991/R/01991R2092-20020323-en.pdf.

3 — Pozri piate odôvodnenie.

4 — Pozri ôsme odôvodnenie.

5 — Pozri dvanáste a trináste odôvodnenie.

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 akéhokoľvek porušenia a na uvalené pokuty [zoberie na vedomie nezrovnalosti a/alebo protiprávne konania a uložené pokuty — *neoficiálny preklad*];

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.

…

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;

…

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…;

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]

6 — Ktorá stanovuje podmienky, za ktorých podnikateľské subjekty uplatňujú systém certifikácie výrobkov.

…“

9. Článok 10 upravuje údaj a/alebo logo nachádzajúce sa na označení výrobkov podliehajúcich režimu kontroly; v tejto súvislosti článok 10 ods. 3 ukladá kontrolným orgánom povinnosti pri výkone, ktoré zodpovedajú povinnostiam stanoveným v článku 9 ods. 9.

10. Článok 10 a, ktorý obsahuje všeobecné vykonávacie opatrenia, stanovuje, že:

„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.“

11. Príloha III podrobne uvádza minimálne kontrolné požiadavky a predbežné opatrenia stanovené v rámci režimu kontroly zavedeného článkami 8 a 9 tohto nariadenia. Príloha V obsahuje výpočet údajov a logotypov, ktoré je možné používať na označovanie v rôznych jazykoch.

12. Rakúska republika a Spolková republika Nemecko si v súlade s článkom 9 ods. 1 nariadenia zvolili kontrolný systém, ktorý je uplatňovaný súkromnými orgánmi.

Rakúske právo

13. Súčasná právna úprava neukladá súkromným kontrolným orgánom, ktoré zamýšľajú vykonávať v Rakúsku svoju činnosť, povinnosť byť usadené v Rakúsku. Je však nesporné, že na schválenie týchto orgánov rakúske úrady vyžadujú prinajmenšom zriadenie pobočky s príslušným personálom a s administratívnymi a technickými prostriedkami. [7]

14. V odpovediach na písomné otázky Súdneho dvora Rakúska republika uviedla, že

7 — Komisia zdôrazňuje, že súčasný návrh zákona výslovne vyžaduje, aby kontrolné orgány boli na účely ich schválenia usadené v Rakúsku.

orgánmi príslušnými na uplatňovanie článku 9 nariadenia sú predsedovia vlád jednotlivých spolkových krajín. Tí rozhodujú, či vyhovejú žiadostiam o schválenie podaným potenciálnymi súkromnými kontrolnými orgánmi, alebo ich zamietnu, ako aj dozerajú na dodržiavanie postupov oznamovania a vykonávajú dohľad nad činnosťami schválených kontrolných orgánov. Majú tiež oprávnenie odňať schválenie.

15. Schválené kontrolné súkromné orgány nemajú samostatnú právomoc ukladať sankcie ani zabezpečovať ich vykonanie. Sú oprávnené iba poskytovať odporúčania predsedom vlád spolkových krajín. Môžu však povoliť určité individuálne výnimky stanovené týmto nariadením (avšak len pod dohľadom predsedov spolkových krajín).

Nemecké právo

16. Podľa systému nemeckého spolkového práva spadá uplatňovanie nariadenia do právomoci jednotlivých spolkových krajín. V roku 1994 pracovná skupina vytvorená *ad hoc* (Arbeitsgemeinschaft), zložená zo spolkových krajín, vypracovala súbor usmernení na jednotné uplatňovanie kontrolného systému. Hoci tieto usmernenia boli formulované ako odporúčania, spolkové krajiny ich čiastočne prebrali do záväzných správnych ustanovení. [8]

17. Body 1 a 2 týchto usmernení stanovovali, že príslušné úrady jednotlivých spolkových krajín schvaľujú a vykonávajú dohľad nad činnosťou súkromných orgánov, ktorým je zverené uplatňovanie kontrolných postupov podľa článku 9 nariadenia.

18. Bod 2.1 stanovuje: [9]

„… Kontrolný orgán môže byť schválený, iba ak má pobočku v EÚ. Kontrolný orgán, ktorý nemá pobočku na území daného štátu [Nemecka], môže požiadať o schválenie iba vtedy, ak si určil zástupcu usadeného v [Nemecku]…

[Právomoc] je možné delegovať na kontrolné orgány…“

8 — Pozri záverečnú správu Výskumného ústavu ekologického poľnohospodárstva (Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Berlin, bod 3.3.1.) zo 4. októbra 2002.

9 — Citujem znenie zo 6. apríla 2001. Komisia vo svojom oznámení odkazuje na staršie znenie s odlišným číslovaním.

19. Spolková republika Nemecko prijala 10. júla 2002 zákon o ekologickom poľnohospodárstve (ďalej len „ÖLG“) [10], ktorým preberá do vnútroštátneho právneho poriadku najmä nariadenie č. 2092/91. Podľa § 15 ÖLG niektoré ustanovenia nadobudli účinnosť odo dňa nasledujúceho po zverejnení tohto zákona, a to 16. júla 2002, a ostatné ustanovenia 1. apríla 2003.

20. Z ustanovení, ktoré teda boli účinné v čase, keď nastali skutočnosti relevantné v prejednávanej veci, [11] § 2 ods. 3 dovoľoval spolkovým krajinám delegovať na kontrolné orgány alebo na iné právnické alebo fyzické osoby súkromného práva všetky právomoci alebo časť právomocí dohľadu nad dodržiavaním nariadenia výrobcami a prevádzkovateľmi alebo ich poveriť spolupodieľaním sa na plnení týchto úloh.

21. Pokiaľ ide o zvyšné ustanovenia, možno uviesť, že podľa § 3 ods. 1, ak spolkové krajiny nedelegovali svoju právomoc uskutočňovať dohľad, kontrolné orgány musia vykonávať kontrolnú činnosť podľa nariadenia, „pokiaľ plnenie tejto úlohy sa nespája so začatím správneho konania“, a že § 4 ods. 1 bod 4 spresňuje a sprísňuje účinok usmernení tým, že ako jednu z podmienok schválenia kontrolného orgánu vyžaduje zriadenie pobočky v Nemecku.

Vec C-393/05

22. V roku 1999 Komisia prijala sťažnosť od súkromného kontrolného orgánu usadeného a schváleného v Nemecku. Tento orgán bol zrejme pôvodne schválený ako orgán poskytujúci služby v Rakúsku, avšak jeho schválenie mu bolo odňaté, keďže v Rakúsku nemal pobočku.

23. V nadväznosti na dve žiadosti o poskytnutie informácie Komisia zaslala Rakúskej republike výzvu z 8. novembra 2002, v ktorej uviedla, že podľa jej názoru požiadavka, aby súkromný kontrolný orgán usadený a schválený v inom členskom štáte, ktorý chce v Rakúsku vykonávať kontrolné činnosti, mal v Rakúsku pobočku alebo stále pracovisko, je v rozpore s článkom 49 ES. Rakúska republika na túto výzvu odpovedala listom z 25. apríla 2001. Dňa 16. októbra 2002 jej Komisia zaslala odôvodnené stanovisko.

10 — Zákon, ktorým sa preberajú právne akty Európskeho spoločenstva v oblasti ekologického poľnohospodárstva (Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des ökologischen Landbau — ÖLG, Öko-Landbaugesetz) z 10. júla 2002, BGBl. I-2002 47, s. 2558, z 15. júla 2002.

11 — V žalobe o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES je dátumom relevantným na posúdenie zlučiteľnosti ustanovení vnútroštátneho práva s povinnosťami, ktoré členskému štátu ukladá právo Spoločenstva, koniec lehoty určenej v odôvodnenom stanovisku Komisie (pozri naposledy rozsudok zo 7. júna 2007, Komisia/Holandsko, C-50/06, Zb. s. I-4383, bod 48). V prejednávanej veci ide o lehotu dvoch mesiacov od oznámenia odôvodneného stanoviska zo 16. októbra 2002.

24. Po preskúmaní odpovede Rakúskej republiky z 23. decembra 2002 Komisia podala 4. novembra 2005 predmetnú žalobu a navrhla, aby Súdny dvor určil, že „Rakúska republika si tým, že vyžaduje, aby súkromné kontrolné orgány v oblasti ekologického poľnohospodárstva usadené a schválené v inom členskom štáte, mali na území Rakúska pobočku alebo iné stále pracovisko, prostredníctvom ktorého by mohli v Rakúsku vykonávať svoju kontrolnú činnosť, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES“, a zaviazal Rakúsku republiku nahradiť trovy konania.

25. Rakúska republika pôvodne navrhla uskutočniť pojednávanie, avšak neskôr zobrala svoj návrh späť. Preto sa pojednávanie neuskutočnilo.

Vec C-404/05

26. Listom z 8. novembra 2000 Komisia zaslala Spolkovej republike Nemecko výzvu, v ktorej jej oznámila, že podľa jej názoru požiadavka, aby mal súkromný kontrolný orgán usadený a schválený v inom členskom štáte pobočku alebo stále pracovisko v Nemecku, prostredníctvom ktorého by v tomto štáte mohol vykonávať kontrolné činnosti, je v rozpore s článkom 49 ES. Spolková republika Nemecko na túto výzvu odpovedala v liste z 19. februára 2001. Dňa 16. októbra 2002 jej Komisia zaslala odôvodnené stanovisko.

27. Po preskúmaní odpovede Spolkovej republiky Nemecko z 13. februára 2003 Komisia podala 17. novembra 2005 predmetnú žalobu, v ktorej navrhla, aby Súdny dvor určil, že Spolková republika Nemecko si nesplnila svoje povinnosti v rovnakom rozsahu a z rovnakého dôvodu ako Rakúska republika, a zaviazal ju nahradiť trovy konania.

28. Keďže ani jeden z účastníkov konania nežiadal o prednesenie svojich pripomienok na pojednávaní, nijaké pojednávanie sa neuskutočnilo.

Posúdenie

29. Je nesporné, že právne úpravy platné v Rakúsku a Nemecku predstavujú v zmysle nariadenia *de facto* prekážku pre poskytovanie služieb kontrolnými orgánmi, ktoré sú usadené a schválené v iných členských štátoch a ktoré nemajú stálu pobočku v Nemecku, prípadne v Rakúsku. Komisia sa domnieva, že požiadavka, aby tento orgán mal pobočku v prijímajúcom štáte, úplne zužuje rozsah slobodného poskytovania služieb podľa článku 49 ES.

30. Pokiaľ ide o predbežnú otázku týkajúcu sa rozsahu harmonizácie uskutočnenej nariadením, Spolková republika Nemecko tvrdí, že nariadenie vyčerpávajúcim spôsobom harmonizuje režim kontroly, ktorý zavádza, a že základné slobody zaručené Zmluvou už preto nepredstavujú dodatočné kritérium pre posudzovanie zákonnosti vnútroštátnej právnej úpravy členského štátu. Rakúska republika sa naproti tomu domnieva, že nariadenie neharmonizuje všetky aspekty schvaľovania a dohľadu nad činnosťou súkromných kontrolných orgánov, a že sa teda musia na tieto neharmonizované aspekty uplatňovať tak ustanovenia Zmluvy o slobodnom poskytovaní služieb, ako aj odôvodnenia výnimiek z týchto ustanovení.

31. Rakúska republika a Spolková republika Nemecko ďalej uvádzajú v zásade dva dôvody.

32. Po prvé tvrdia, že činnosť súkromných kontrolných orgánov súvisí s výkonom verejnej moci v zmysle článku 45 prvého odseku ES.

33. Po druhé (a v prípade Spolkovej republiky Nemecko subsidiárne) sa odvolávajú na naliehavé dôvody verejného záujmu,[12] ktorými odôvodňujú požiadavku, aby kontrolné orgány, ktoré pôsobia na ich území, tam mali pobočku.

Rozsah harmonizácie vyplývajúcej z nariadenia

34. Podľa judikatúry Súdneho dvora, ak právna úprava Spoločenstva harmonizovala určité činnosti vyčerpávajúcim spôsobom, každé vnútroštátne opatrenie, na ktoré sa vzťahuje, musí byť posudzované so zreteľom na relevantné ustanovenia tejto právnej úpravy, a nie so zreteľom na ustanovenia Zmluvy.[13]

35. Táto zásada sa opiera o (podloženú) domnienku, že Rada vykonala úplnú harmonizáciu v danej oblasti spôsobom zlučiteľným so základnými slobodami zaručenými Zmluvou. Vzhľadom na to, že bola vykonaná úplná harmonizácia, súlad vnútroštátnej právnej úpravy sa v tomto prípade musí posudzovať skôr na základe harmonizačného nariadenia než na základe samotnej Zmluvy.

12 — K dôvodom umožňujúcim odôvodnenie, stanoveným judikatúrou Súdneho dvora, pozri napríklad rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 37.

13 — Pozri rozsudok z 23. januára 2003, Komisia/Rakúsko, C-221/00, Zb. s. I-1007, bod 42 a tam citovanú judikatúru.

36. Naopak, v prípade, ak určitá oblasť nebola harmonizovaná, členským štátom je ponechaná právomoc upraviť túto oblasť, avšak pri výkone právomoci v tejto oblasti musia rešpektovať základné slobody zaručené Zmluvou. [14] Súdny dvor už túto zásadu uplatnil na situáciu, v ktorej boli právnou úpravou Spoločenstva harmonizované niektoré aspekty kontrolných postupov, nie však miesto usadenia sa kontrolných orgánov, a rozhodol, že je v rozpore s článkom 49 ES, ak členský štát vyžaduje od podniku, ktorý chce byť na jeho území schválený ako kontrolný orgán, aby bol na tomto území usadený. [15]

37. V prejednávanej veci je podľa mňa zrejmé, že kontrolné činnosti neboli úplne harmonizované. [16]

38. Už samotné výrazy „minimálne“ a „systém“ použité v preambule nariadenia napovedajú, že text nariadenia nepredstavuje úplnú harmonizáciu. Rovnako článok 9 ods. 3 a ods. 7 písm. a) napovedá, že kontrolný systém zahŕňa „aspoň“ uplatňovanie predbežných a kontrolných opatrení, ktoré sú uvedené v prílohe III.

39. Najväčší význam má však ustanovenie článku 3, ktoré výslovne stanovuje, že toto nariadenie sa uplatňuje „bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia spoločenstva alebo vnútroštátne ustanovenia, v zhode s právnymi predpismi spoločenstva“, ktoré sa týkajú určitej oblasti.

40. Nariadenie sa nezmieňuje o poskytovaní služieb v členskom štáte súkromným orgánom usadeným a schváleným v inom členskom štáte. Domnievam sa, že článok 3 možno len sotva chápať v tom zmysle, že by vylučoval tieto služby z pôsobnosti článku 49 ES. Povinnosť zriadiť pobočku na území Rakúska, resp. Nemecka, ktorú Rakúska republika a Spolková republika Nemecko uložili kontrolným orgánom, musí byť teda podľa môjho názoru posudzovaná so zreteľom na tento článok a na dôvody umožňujúce odchýliť sa od tohto článku, ktoré vyplývajú zo Zmluvy alebo z judikatúry Súdneho dvora.

14 — Pozri rozsudky z 1. februára 2001, Mac Quen a i., C-108/96, Zb. s. I-837, bod 24 a tam citovanú judikatúru, a z 11. júla 2002, Gräbner, C-294/00, Zb. s. I-6515, bod 26.

15 — Rozsudok zo 14. decembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-257/05, neuverejnený v Zbierke, bod 18, a výrok rozsudku. Dotknutým právnym predpisom Spoločenstva bola smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/23/ES z 29. mája 1997 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa tlakových zariadení (Ú. v. ES L 181, s. 1; Mim. vyd. 13/019, s. 86).

16 — V súlade s tým, čo uviedla Komisia, možno dodať, že nariadenie č. 2092/91 sa neopiera o článok 45 druhý odsek ES, ktorý dovoľuje Rade vyňať určité činnosti z pôsobnosti kapitoly o slobodnom poskytovaní služieb.

Problém, ktorý vyvolalo nariadenie

41. Vzhľadom na to, že nariadenie neupravuje cezhraničné poskytovanie služieb, je teraz vhodné vysvetliť vzniknutú právnu situáciu.

42. Nariadenie č. 2092/91 stanovuje určité minimálne požiadavky pre výrobky označené údajom alebo logom Spoločenstva, ktoré osvedčuje ekologický spôsob ich výroby. Od členských štátov sa vyžaduje, aby zaviedli režim umožňujúci dohľad nad výrobou a označovaním týchto výrobkov. Uplatňovanie tohto režimu môže byť podľa slobodného rozhodnutia členského štátu zverené jednému alebo niekoľkým kontrolným úradom a/alebo súkromným kontrolným orgánom schváleným orgánom verejnej moci a podriadeným jeho dohľadu. Kontrolný režim musí ako taký zabezpečiť uplatňovanie určitých minimálnych opatrení.

43. Ak sa členské štáty rozhodli zveriť kontrolu výlučne jednému alebo viacerým orgánom verejnej moci, otázka cezhraničného poskytovania služieb nie je relevantná. Na základe tohto rozhodnutia súkromné orgány nie sú oprávnené vykonávať kontroly v týchto členských štátoch, a to bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť či miesto ich usadenia sa. Vlastné štátne úrady nebudú mať, ako to vyplýva z ich povahy, právomoc vykonávať kontroly mimo územia svojho štátu.

44. Nariadenie nestanovuje nijaké pravidlá ani neposkytuje návod pre prípad, že súkromné kontrolné orgány schválené v členskom štáte zamýšľajú poskytovať služby v inom členskom štáte, ktorý sa rozhodol zveriť zodpovednosť za kontrolu týmto orgánom. V zásade však tieto orgány musia byť oprávnené poskytovať svoje služby podľa článku 49 ES a s výhradou niektorých obmedzení tohto práva, ktoré povoľuje Zmluva alebo judikatúra Súdneho dvora.

45. V praxi však dochádza k určitým ťažkostiam a je pochopiteľné, že členské štáty sa musia snažiť čeliť im.

46. Schválené kontrolné orgány musia okrem iného umožniť úradom vykonávajúcim dohľad prístup do svojich kancelárií a zariadení (článok 9 ods. 8). Úrady vykonávajúce dohľad musia najmä dohliadať nad objektivitou vykonávaných kontrol a overovať ich efektívnosť (článok 9 ods. 6).

47. Dodržiavanie týchto povinností vyvoláva viaceré otázky, ak sa úrad vykonávajúci dohľad a kontrolný orgán nachádzajú v rôznych členských štátoch. Môže úrad vykonávajúci dohľad na svojom území overovať efektívnosť kontrol vykonávaných orgánom schváleným úradmi iného členského štátu? Môže tento úrad vyžadovať prístup do kancelárií a zariadení kontrolného

orgánu v inom členskom štáte v prípade, keď tento kontrolný orgán sám schválil, alebo v prípade, keď bol tento orgán schválený v inom členskom štáte? Môže overovať kontroly vykonávané v inom členskom štáte kontrolným orgánom, ktorý sám schválil? Existuje nebezpečenstvo, že kontrolný orgán môže uniknúť dohľadu, pokiaľ ide o služby poskytované v inom členskom štáte než v štáte, v ktorom bol schválený.

48. Rakúska republika a Spolková republika Nemecko, ktoré sa obidve rozhodli, že režim kontroly budú uplatňovať schválené súkromné orgány, tieto otázky zodpovedali tak, že sa vyžaduje trvalé usadenie sa (resp. v prípade Spolkovej republiky Nemecko — prinajmenšom v zmysle usmernení — zastúpenie, ktoré možno prirovnávať k usadeniu sa [17]) na ich území ako predpoklad povolenia poskytovať služby v týchto štátoch.

49. Možné (a primerané) riešenie tejto otázky možno zrejme rovnako dosiahnuť prostredníctvom spolupráce medzi úradmi členských štátov. Súdnemu dvoru neprislúcha oprávnenie určovať, aké prostriedky sú vhodné — to je úlohou normotvorcu Spoločenstva —, avšak Komisia v štádiu konania pred podaním žaloby v oboch prejednávaných veciach navrhla na tento účel ako možné riešenie skrátené povoľovacie konanie. [18]

50. Všeobecná povinnosť tohto druhu uložená Rakúskou republikou a Spolkovou republikou Nemecko sa totiž zdá byť v rozpore s článkom 49 ES, s výnimkou prípadu, ak by bola odôvodnená závažnými dôvodmi. Rakúska republika a Spolková republika Nemecko uvádzajú dva takéto dôvody.

Výkon verejnej moci

51. Podľa článku 45 ES (v spojení s článkom 55 ES) sa ustanovenia článku 49 ES v členskom štáte nevzťahujú na činnosti, ktoré v tomto štáte súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci.

17 — Pozri rozsudok zo 4. decembra 1986, Komisia/Nemecko, 205/84, Zb. s. 3755, bod 21. Pozri tiež, v inej oblasti, článok 3 druhej smernice Rady 88/357/EHS z 22. júna 1988 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa priameho poistenia, s výnimkou životného poistenia, na uľahčenie účinného vykonávania slobody poskytovať služby a o zmene a doplnení smernice 73/239/EHS (Ú. v. ES L 172, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 198).

18 — Konanie navrhnuté Komisiou by zohľadňovalo skutočnosti, ktoré už boli riadne overené v členskom štáte pôvodu, avšak prijímajúci členský štát by bol oprávnený uistiť sa, že kontrolný orgán 1. má kvalifikovaný personál a administratívne a technické prostriedky potrebné na vykonávanie kontrolnej činnosti na jeho vlastnom území a môže sa zaručiť za jeho skúsenosti, spoľahlivosť a jeho nestrannosť, 2. vykonáva primeranú kontrolu v súlade s článkom 9 ods. 6 a najmä pravidelne a dostatočne informuje príslušný úrad o každej nezrovnalosti alebo každom protiprávnom konaní a 3. správne uplatňuje kritériá režimu kontroly.

52. Ako výnimka zo základnej slobody zaručenej Zmluvou sa článok 45 ES musí vykladať tak, aby bol rozsah jeho pôsobnosti obmedzený len na to, čo je striktne nevyhnutné na ochranu záujmov, ktoré toto ustanovenie umožňuje chrániť členským štátom. [19] V dôsledku toho sa musí obmedzovať na tie činnosti, ktoré samy osebe predstavujú priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci. [20] To vylučuje, aby za účasť na výkone verejnej moci boli považované jednoduché pomocné a prípravné úlohy vo vzťahu k orgánu, ktorý vykonáva verejnú moc a ktorý prijíma konečné rozhodnutie. [21] Kontrola, v rámci ktorej Súdny dvor zisťuje, či určitá činnosť predstavuje výkon verejnej moci v zmysle článku 45 ES, spočíva v overení, či rozhodnutia prijaté osobou alebo subjektom v rámci tejto činnosti sú záväzné. [22]

53. V prejednávaných veciach podlieha činnosť schválených súkromných orgánov dohľadu a kontrole zo strany príslušných úradov v ich členskom štáte pôvodu. Samotné súkromné orgány vykonávajú potrebné kontroly v súlade s nariadením. V prípade protiprávneho konania prevádzkovateľov tieto orgány môžu uložiť sankcie vrátane sankcií vymenovaných v článku 9 ods. 9 a článku 10 ods. 3. Ako zdôraznila Spolková republika Nemecko, môžu tiež povoľovať určité výnimky.

54. Vzhľadom na to, čo bolo povedané, v režime zavedenom nariadením kontrolné orgány v podstate uplatňujú režim certifikácie výrobkov pod dohľadom príslušného úradu. [23] Domnievam sa, že úlohy uskutočňované kontrolórmi poisťovní v rozsudku Thijssen [24] sú vhodnou paralelou, pokiaľ ide o judikatúru Súdneho dvora k článku 45 ES. V tomto spore boli kontrolóri schválení orgánom verejnej moci, belgickým úradom kontroly poisťovníctva (ďalej len „ÚKP“), ktorý vykonával dohľad nad ich činnosťou. Poisťovňa bola povinná vymenovať schváleného kontrolóra, ktorý mal ÚKP predložiť o nej správu a informovať ÚKP o protiprávnych konaniach alebo akýchkoľvek iných skutočnostiach poškodzujúcich finančnú situáciu poisťovne. Kontrolór bol oprávnený až na osem dní pozastaviť výkon rozhodnutia poisťovne, ktoré mohlo predstavovať trestný čin. [25]

55. Súdny dvor usúdil, že úlohy zverené schválenému kontrolórovi mali povahu pomocných a prípravných úloh vo vzťahu

19 — Rozsudky z 15. marca 1988, Komisia/Grécko, 147/86, Zb. s. 1637, bod 7; z 29. októbra 1998, Komisia/Španielsko, C-114/97, Zb. s. I-6717, bod 34, a z 30. marca 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Zb. s. I-2941, bod 45.

20 — Rozsudky z 21. júna 1974, Reyners, 2/74, Zb. s. 631, bod 45, a Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, už citovaný, bod 46 a tam citovaná judikatúra.

21 — Rozsudok z 13. júla 1993, Thijssen, C-42/92, Zb. s. I-4047, bod 22.

22 — Pozri rozsudky Reyners, už citovaný, body 52 až 53; Thijssen, už citovaný, bod 21, a z 10. decembra 1991, Komisia/Grécko, C-306/89, Zb. s. I-5863, bod 7.

23 — Podľa článku 9 ods. 11 nariadenia je potrebné splniť požiadavky ustanovené v podmienkach normy EN 45011, ktorá zahŕňa podmienky uplatniteľné na orgány vykonávajúce systém certifikácie výrobkov.

24 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 21.

25 — Tamže, body 11, 16 až 19. Pozri tiež správu z pojednávania.

k ÚKP, ktorý vykonáva verejnú moc a prijíma konečné rozhodnutie, a preto ich nemožno považovať za priamu a špecifickú účasť na výkone verejnej moci. To sa vzťahovalo rovnako na právo odkladného veta, keďže konečné rozhodnutie prijímal ÚKP, pre ktorý nebolo veto kontrolóra záväzné. [26]

56. V tomto smere nariadenie ako také neuvádza ani nijako nenaznačuje, že by úlohy vykonávané schválenými kontrolnými orgánmi predstavovali výkon verejnej moci, ako to chápal Súdny dvor.

57. A čo dodať, pokiaľ ide o spôsob, akým bolo nariadenie uplatňované v praxi v Nemecku a Rakúsku?

58. Zdá sa, že prax v Nemecku je rozličná v závislosti od spolkovej krajiny. Niektoré zo spolkových krajín sa rozhodli delegovať právomoci súkromným kontrolným orgánom alebo im umožnili účasť na výkone právomocí. V iných spolkových krajinách súkromné kontrolné orgány pôsobia výlučne v oblasti súkromného práva. Vo všetkých prípadoch sú však kontrolné orgány podriadené príslušnému úradu.

59. Právomoc kontrolných orgánov ukladať sankcie sa výrazne líši v závislosti od konkrétnej spolkovej krajiny. Niektoré z nich môžu prijímať, a to buď samostatne, alebo v súčinnosti s príslušným orgánom niektoré alebo všetky opatrenia stanovené v článku 9 ods. 9 a článku 10 ods. 3 nariadenia. V iných prípadoch tieto opatrenia prijímajú úrady spolkových krajín. Právomoci, ktoré úrad delegoval, sú právomocami administratívnej povahy. Opatrenia však môžu byť upravené aj zmluvou uzatvorenou medzi kontrolnými orgánmi a prevádzkovateľmi, a teda spadať do oblasti súkromného práva. Právomoc vynucovať splnenie sankcií (ako aj ukladať sankcie za určité protiprávne konania) je okrem niekoľkých výnimiek vyhradená príslušným úradom.

60. Situácia v Rakúsku je jednoduchšia. Predsedovia vlád spolkových krajín vykonávajú dohľad nad činnosťou súkromných kontrolných orgánov a na základe (nezáväzných) odporúčaní týchto orgánov ukladajú sankcie za protiprávne konania.

61. Vydávanie osvedčení je úlohou vykonávanou súkromnými kontrolnými orgánmi a najviac sa približuje verejnému aktu. Domnievam sa, že táto činnosť nepredstavuje výkon verejnej moci v zmysle článku 45 ES. [27]

26 — Tamže, body 21 až 22.

27 — Pozri rozsudok Thijssen, už citovaný v bodoch 54 a 55 tohto rozsudku.

62. Navyše zo žiadnej z prejednávaných vecí nevyplýva, že úplné obmedzenie slobodného poskytovania cezhraničných súkromných kontrolných služieb v prijímajúcom členskom štáte, ktorý sa rozhodol povoliť kontrolným orgánom schváleným a usadeným na jeho území poskytovať takéto kontrolné služby, je „striktne nevyhnutné“ na ochranu záujmov dotknutého členského štátu. [28]

63. Nariadenie členským štátom nezakazuje delegovať správne právomoci na kontrolné orgány a Rakúska republika a Spolková republika Nemecko sú, samozrejme, oprávnené to urobiť. Nesmú však v tomto smere obmedzovať základné slobody.

64. Rakúska republika považuje rozsudok Van Schaik [29] (ktorý sa týkal vydania osvedčení o kontrole motorových vozidiel) za obzvlášť relevantný. Generálny advokát Jacobs usúdil, že táto činnosť nesúvisela s výkonom verejnej moci. [30] Súdny dvor rozhodol, že „schválenie Holandskom… autodielní nachádzajúcich sa v iných členských štátoch má za následok rozšírenie právomoci výkonu verejnej moci mimo územie štátu, a preto nespadá do pôsobnosti článku [49] Zmluvy“. [31]

65. Nie je však jasné, či výkonom verejnej moci, na ktorý Súdny dvor v tomto rozsudku odkazuje, bolo schválenie autodielní nachádzajúcich sa v iných členských štátoch Holandskom alebo špecifická činnosť osvedčovania motorových vozidiel. Ak ide o druhý prípad, je prekvapujúce, že Súdny dvor nezdôvodnil svoj záver (dokonca ani nespomenul v súčasnosti platný článok 45 ES) vzhľadom jednak na jeho vlastnú judikatúru obmedzujúcu pôsobnosť tejto výnimky a jednak na opačný názor, ktorý vyjadril generálny advokát. Podľa mňa nie je rozsudok Van Schaik pre rozhodovanie v prejednávaných veciach nijako relevantný.

66. Z toho vyvodzujem, že činnosti vykonávané súkromnými kontrolnými orgánmi nepredstavujú výkon verejnej moci v zmysle článku 45 ES.

Naliehavé dôvody verejného záujmu

67. Alternatívne k výnimke z článku 45 obidva členské štáty ako naliehavý dôvod

28 — Pozri bod 52 tohto rozsudku.

29 — Pozri rozsudok z 5. októbra 1994, C-55/93, Zb. s. I-4837.

30 — Pozri bod 17 návrhov predložených vo veci Van Schaik.

31 — Bod 16 rozsudku.

uvádzajú ochranu spotrebiteľa. Domnievajú sa, že požiadavka, aby mal súkromný kontrolný orgán pobočku na území štátu, je primeraná účelu, ktorým je zabezpečiť objektivitu a vysoký stupeň dohľadu. Úrad vykonávajúci dohľad podľa článku 9 ods. 6 nariadenia plní svoje úlohy nepretržite. Môže ich účinne vykonávať len vtedy, ak sa kontrolné orgány nachádzajú v rovnakom štáte ako príslušný úrad. Postup upravený v článku 10 a, podľa ktorého sú iné členské štáty a Komisia informované o nezrovnalostiach týkajúcich sa výrobkov, nemožno analogicky preniesť na kontrolné orgány. Kontrolné orgány plnia rozličné úlohy v závislosti od povinností, ktoré im ukladá ich členský štát pôvodu. Preto aj stupeň dohľadu je rôzny. Zjednodušené povoľovacie konanie, ktoré odporúča Komisia, by teda bolo neúčinné.

68. Podľa judikatúry Súdneho dvora naliehavé dôvody verejného záujmu nemôžu odôvodňovať obmedzenie slobodného poskytovania služieb zavedeného vnútroštátnym opatrením, pokiaľ požiadavkám vyplývajúcim z tejto právnej úpravy už nebolo vyhovené prostredníctvom harmonizačných opatrení Spoločenstva [32] alebo tieto požiadavky nie sú chránené prostredníctvom pravidiel, ktoré sú poskytovateľom služieb uložené v členskom štáte, v ktorom sú usadení. [33] Toto obmedzujúce opatrenie sa však musí vzťahovať na všetky osoby alebo podniky vykonávajúce činnosť v cieľovom členskom štáte a možno ho odôvodniť iba vtedy, ak je nevyhnutné na ochranu záujmov, ktorú má zabezpečiť, a ak tento cieľ ochrany nemožno dosiahnuť menej obmedzujúcimi prostriedkami. [34]

69. Ochrana spotrebiteľa môže predstavovať naliehavý dôvod verejného záujmu [35] a požiadavka na pobočku sa v Nemecku, ako aj v Rakúsku bude uplatňovať na všetky súkromné kontrolné orgány, ktoré zamýšľajú poskytovať svoje služby.

70. Napriek tomu, že nariadenie neharmonizovalo oblasť ekologického poľnohospodárstva vyčerpávajúcim spôsobom, [36] poskytuje určité harmonizačné kritériá, na základe ktorých bude dohľad spĺňať rovnaké minimálne požiadavky v celom Spoločenstve. Z toho vyplýva, že ak je kontrolný orgán usadený v inom členskom štáte, v ktorom sú jeho kancelárie a zariadenia pod dohľadom príslušného vnútroštátneho úradu, postačuje to na konštatovanie nadbytočnej duplicity dohľadu vykonávaného Rakúskou republikou, prípadne Spolkovou republikou

32 — Rozsudky z 25. júla 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Zb. s. I-4007, bod 12, a Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 23.

33 — Rozsudky zo 17. decembra 1981, Webb, 279/80, Zb. s. 3305, bod 17; Gebhard, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 38, a z 9. júla 1997, Parodi, C-222/95, Zb. s. I-3899, bod 21 a tam citovanú judikatúru.

34 — Rozsudky Collectieve Antennevoorziening Gouda, už citovaný, body 12 a 15 a tam citovaná judikatúra, a Parodi, už citovaný, bod 21.

35 — Rozsudok Collectieve Antennevoorziening Gouda, už citovaný, bod 14.

36 — Pozri bod 40 tohto rozsudku.

Nemecko a na vylúčenie akéhokoľvek odôvodňovania požiadavky na pobočku v prijímajúcom štáte. [37]

71. Domnievam sa teda, že dôvod uvádzaný žalovanými členskými štátmi, odvolávajúci sa na naliehavé dôvody verejného záujmu, musí byť zamietnutý.

Návrh Komisie

72. Na záver chcem poukázať na jeden detail, ktorý nie je bezvýznamný.

73. V obidvoch veciach Komisia navrhla, aby Súdny dvor určil, že obidva členské štáty si nesplnili povinnosti vyplývajúce z článku 49 ES tým, že vyžadovali, aby súkromné orgány usadené a schválené v inom členskom štáte mali na ich území minimálne stále pracovisko, *prostredníctvom ktorého by na tomto území mohli vykonávať svoje činnosti*.

74. Ako však vyplýva z vyjadrení účastníkov konania, platná prax [38] v Nemecku a v Rakúsku vyžaduje, aby tieto orgány na to, *aby mohli byť v ich štáte schválené*, mali na tomto území minimálne pracovisko, a nemôžu tam vykonávať kontroly bez toho, aby v tomto štáte boli schválené vnútroštátnymi orgánmi.

75. Spis teda znázorňuje situáciu komplexnejšie ako návrh Komisie. Keďže situácia opísaná v predložených vyjadreniach zahŕňa situáciu, ktorú Komisiu opísala vo svojom návrhu, nič nebráni tomu, aby bolo vyhovené predmetným žalobám v obidvoch veciach. Uvedený rozdiel má však vplyv, pokiaľ ide o opatrenia na dosiahnutie nápravy, ktoré musia členské štáty prijať.

76. V podstate platí, že pokiaľ kontrolný orgán schválený v určitom členskom štáte má byť oprávnený slobodne poskytovať svoje služby pod podmienkou, že bude podliehať primeranému dohľadu v inom členskom

37 — Pozri analogicky rozsudok Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, body 26 a 27, spor týkajúci sa slobody poskytovania služieb plynárenských kontrolórov. Nariadenie č. 2092/91 sa však značne odlišuje od právnej úpravy Spoločenstva v rozsudku z 20. mája 1992, Ramrath, C-106/91, Zb. s. I-3351, na ktorý sa Rakúska republika vo svojom vyjadrení k žalobe odvoláva. Táto právna úprava výslovne vyžaduje, aby členské štáty vykonali príslušné posúdenia podľa vnútroštátneho práva. Pozri rozsudok Ramrath, už citovaný, bod 34.

38 — Bolo uvedené, že minimálne v čase, keď nastali skutočnosti relevantné pre posúdenie zlučiteľnosti vnútroštátnych predpisov, táto prax existovala skôr vo forme správnej praxe než vo forme právnych predpisov.

štáte, druhý členský štát má dve možnosti. Buď môže tento orgán schváliť, opierajúc sa o pôvodné schválenie, a následne podriadiť činnosti tohto orgánu na svojom území vlastnému dohľadu, alebo môže uznať kontrolný orgán bez dodatočného schválenia a dohliadať na jeho činnosť v súčinnosti s úradom vykonávajúcim dohľad v členskom štáte pôvodu. Hoci Súdnemu dvoru neprináleží stanovovať postup a hoci ho, žiaľ, nestanovil ani normotvorca, obidve možnosti považujem za zlučiteľné s článkom 49 ES.

Trovy

77. 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 a Spolkovú republiku Nemecko na náhradu trov konania a keďže sa domnievam, že jej žalobe má byť v obidvoch veciach vyhovené, je opodstatnené zaviazať tieto štáty na náhradu trov konania.

Návrh

78. Preto navrhujem, aby Súdny dvor

vo veci C-393/05

— určil, že Rakúska republika si tým, že vyžaduje, aby súkromné orgány v oblasti ekologického poľnohospodárstva usadené a schválené v inom členskom štáte mali v Rakúska pobočku alebo iné stále pracovisko, prostredníctvom ktorého by mohli v Rakúsku vykonávať svoje činnosti, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES,

— zaviazal Rakúsku republiku na náhradu trov konania,

a vo veci C-404/05

— určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že vyžaduje, aby súkromné orgány v oblasti ekologického poľnohospodárstva usadené a schválené v inom členskom štáte mali v Nemecku pobočku alebo iné stále pracovisko, prostredníctvom ktorého by mohli v Nemecku vykonávať svoje činnosti, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES,

— zaviazal Spolkovú republiku Nemecko na náhradu trov konania.