# CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
# ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 12 iulie 2007 [1]

1. În cadrul acestor proceduri paralele desfăşurate în temeiul articolului 226 CE, Comisia Comunităţilor Europene susţine că Republica Austria şi Republica Federală Germania nu şi-au îndeplinit obligaţia de a asigura libera prestare a serviciilor impunând organismelor private, autorizate într-un alt stat membru să presteze servicii de control în domeniul agriculturii ecologice, obligaţia de a avea cel puţin o infrastructură permanentă pe teritoriul acestora pentru a putea presta aceleaşi servicii în aceste state.

2. Cauzele ridică problema gradului de armonizare comunitară în domeniul acestor controale şi a posibilei justificări a unor restricţii privind libertatea de a presta servicii de control fie pentru motivul că aceste servicii implică exercitarea autorităţii publice, fie pentru motivul că restricţiile constituie cerinţe imperative de interes general legate de protecţia consumatorilor.

1 — Limba originală: engleza.

**Dreptul comunitar**

*Tratatul CE*

3. Articolul 49 CE interzice restricţiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Comunităţii cu privire la resortisanţii statelor membre stabiliţi într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.

4. Potrivit articolului 55 CE, articolul 45 CE se aplică liberei prestări a serviciilor garantate prin articolul 49 CE. Articolul 45 primul paragraf CE prevede:

„Sunt exceptate de la aplicarea dispoziţiilor prezentului capitol, în ceea ce priveşte statul membru interesat, activităţile care sunt asociate în acest stat, chiar şi cu titlu ocazional, exercitării autorităţii publice.”

*Regulamentul nr. 2092/91*

5. Regulamentul nr. 2092/91 [2] stabilește norme comunitare privind producția, etichetarea și controlul produselor agricole și alimentare obținute în mod ecologic.

6. Preambulul explică, în special, că ar trebui să existe un cadru de astfel de norme pentru a permite protejarea agriculturii ecologice, garantarea condițiilor de concurență loială între producători, împiedicarea anonimatului pe piața de produse ecologice și îmbunătățirea credibilității acestor produse în percepția consumatorilor [3], că, în interesul producătorilor și al cumpărătorilor, ar trebui să fie prevăzute principii minime [4] și că toți operatorii și toate stadiile de producție și comercializare ar trebui să facă obiectul unui sistem regulat de control care să îndeplinească cerințele minime comunitare și să fie dus la îndeplinire de autorități de control desemnate și/sau de către organisme autorizate și supravegheate [5].

7. Articolele 1, 2 și 4 din regulament enumeră produsele vizate și indicațiile privind metoda de producție ecologică și definesc diferite noțiuni. Articolul 3 prevede că regulamentul se aplică fără a aduce atingere celorlalte dispoziții comunitare sau de drept intern, în conformitate cu legislația comunitară. Articolul 5 prevede condițiile de etichetare și de promovare în care se pot face referiri la metodele ecologice de producție, iar articolul 6 expune regulile de producție (definite pe larg în anexa I) pe care le presupune „metoda de producție ecologică”.

8. Articolele 8 și 9 se referă la sistemul de control. În special, articolul 9 prevede:

„(1) Statele membre instituie un sistem de control exercitat de una sau mai multe autorități de control desemnate și/sau de organisme private autorizate […]

[…]

(3) Sistemul de control cuprinde cel puțin aplicarea măsurilor preventive și de control prevăzute în anexa III.

2 — Regulamentul (CEE) nr. 2092/91 al Consiliului din 24 iunie 1991 privind metoda de producție agricolă ecologică și indicarea acesteia pe produsele agricole și alimentare (JO L 198, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 56), cu modificările ulterioare (denumit în continuare „regulamentul”). Versiunea consolidată aplicabilă, în limba engleză, poate fi consultată la adresa http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1991/R/01991R2092-20020323-en.pdf.

3 — A se vedea al cincilea considerent.

4 — A se vedea al optulea considerent.

5 — A se vedea al doisprezecelea și al treisprezecelea considerent.

(4) Pentru aplicarea sistemului de control realizat de organismele private, statele membre desemnează o autoritate responsabilă pentru autorizarea și supravegherea acestor organisme.

(5) Pentru autorizarea organismului de control privat, se iau în considerare următoarele:

(a) procedura de control standard care conține o descriere detaliată a măsurilor de control și de precauție pe care organismul se angajează să le impună operatorilor ce fac obiectul controlului;

(b) sancțiunile pe care organismul intenționează să le aplice atunci când sunt identificate neregularități și/sau încălcări;

(c) resursele adecvate sub formă de personal calificat și facilități administrative și tehnice, precum experiența în domeniul controlului și fiabilitatea;

(d) obiectivitatea organismului de control față de operatorii care fac obiectul controlului său.

(6) După ce un organism de control a fost autorizat, autoritatea competentă:

(a) se asigură că controalele efectuate de organismul de control sunt obiective;

(b) verifică eficacitatea controalelor sale;

(c) ia cunoștință de neregularitățile și/sau încălcările descoperite și de sancțiunile aplicate;

(d) retrage autorizația organismului de control atunci când acesta nu satisface cerințele prevăzute la literele (a) și (b) sau nu mai îndeplinește criteriile indicate la alineatul (5) sau nu satisface cerințele stabilite la alineatele (7), (8), (9) și (11).

[…]

(7) Autoritatea și organismele de control autorizate prevăzute la alineatul (1):

(a) se asigură că cel puțin măsurile de control și de precauție prevăzute în anexa III sunt aplicate exploatațiilor supuse controlului;

[…]

(8) Organismele de control autorizate:

(a) acordă autorității competente, în scopul controlului, acces la birourile și facilitățile lor și la orice informații și asistență considerate necesare de către autoritatea competentă pentru îndeplinirea obligațiilor sale în temeiul prezentului regulament;

(b) înaintează autorității competente a statului membru, până la 31 ianuarie a fiecărui an, o listă a operatorilor care au făcut obiectul controlului […]

(9) Autoritatea și organismele de control prevăzute la alineatul (1):

(a) se asigură că, în cazul în care se constată o neregulă cu privire la aplicarea articolelor 5 și 6 sau a măsurilor prevăzute în anexa III, indicațiile prevăzute la articolul 2 privind metoda de producție ecologică sunt eliminate […];

(b) la constatarea unei încălcări a dispozițiilor în mod manifest sau într-un mod care provoacă efecte îndelungate, interzic operatorului respectiv comercializarea produselor cu indicații privind metoda de producție ecologică, pentru o perioadă ce urmează să fie stabilită împreună cu autoritatea competentă a statului membru.

[…]

(11) De la 1 ianuarie 1998 și fără a aduce atingere alineatelor (5) și (6), organismele de control desemnate trebuie să îndeplinească cerințele stabilite în conformitate cu condițiile normei EN 45011 [6].

6 — Care cuprinde cerințe pentru organismele care operează sisteme de certificare de produs.

[…]”

11. Anexa III prezintă în detaliu cerințele minime de control și măsurile preventive din sistemul de control stabilit la articolele 8 și 9. Anexa V enumeră indicațiile și emblemele care pot fi utilizate, în diferite limbi, pentru etichetare.

9. Articolul 10 prevede aplicarea unei indicații și/sau a unei embleme pe eticheta produselor supuse sistemului de control; în această privință, articolul 10 alineatul (3) impune organismelor de control obligații de executare echivalente celor prevăzute la articolul 9 alineatul (9).

12. În conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din regulament, atât Republica Austria, cât și Republica Federală Germania au optat pentru un sistem de control exercitat de organisme private.

10. Articolul 10a, care reglementează măsurile generale de aplicare, prevede:

**Dreptul austriac**

„(1) Atunci când un stat membru constată, la un produs care provine dintr-un alt stat membru și care poartă indicațiile menționate la articolul 2 și/sau în anexa V, neregularități sau încălcări referitoare la aplicarea prezentului regulament, el informează statul membru care a desemnat autoritatea de control sau care a autorizat organismul de control și Comisia cu privire la aceasta.

13. În prezent nu există o reglementare care să oblige organismele private de control să fie stabilite în Austria pentru a-și putea desfășura activitatea în acest stat. Cu toate acestea, este cunoscut că, pentru autorizarea acestor organisme, autoritățile austriece solicită în fapt cel puțin să existe un sediu de sucursală care să dispună de personalul aferent și de resursele administrative și tehnice necesare [7].

14. Ca răspuns la întrebările scrise adresate de Curte, Republica Austria a explicat

(2) Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a evita utilizarea frauduloasă a indicațiilor menționate la articolul 2 și/sau în anexa V.”

7 — Comisia observă că un proiect de lege actual impune în mod expres ca, în vederea autorizării, organismele de control să fie stabilite în Austria.

că guvernatorii diferitelor landuri sunt autoritățile competente pentru punerea în aplicare a articolului 9 din regulament. Aceștia sunt responsabili de admiterea sau respingerea cererilor de autorizare ale potențialelor organisme private de control, de asigurarea respectării procedurilor de raportare și de supravegherea activităților organismelor de control autorizate. Aceștia sunt de asemenea împuterniciți să retragă autorizarea.

15. Organismele private de control autorizate nu sunt competente să impună ele însele sancțiuni sau să asigure executarea acestora. Acestea pot face numai recomandări către guvernatorii landurilor. Totuși, acestea pot acorda anumite derogări individuale prevăzute de regulament (tot sub supravegherea guvernatorilor landurilor).

**Dreptul german**

16. Potrivit sistemului federal german, punerea în aplicare a regulamentului intră în competența landurilor. În 1994, un grup de lucru ad-hoc („Arbeitsgemeinschaft") instituit de landuri a redactat un set de linii directoare pentru a promova aplicarea uniformă a sistemului de control. Deși liniile directoare au fost concepute ca recomandări, landurile le-au transformat parțial în dispoziții administrative cu forță juridică obligatorie [8].

17. Punctele 1 și 2 din liniile directoare prevăd că autoritățile competente ale diferitelor landuri sunt responsabile de autorizarea și supravegherea organismelor private însărcinate cu punerea în aplicare a procedurii de control potrivit articolului 9 din regulament.

18. Punctul 2.1 prevede [9]:

„[…] Un organism de control poate fi autorizat numai dacă dispune de un sediu în UE. Un organism de control care nu dispune de o reprezentanță pe teritoriul național nu poate solicita autorizarea decât dacă a desemnat un reprezentant cu reședința în [Germania] […].

Delegarea [de competențe] către organismele de control este posibilă […]"

8 — A se vedea *Schlussbericht* din 4 octombrie 2002 al Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Berlin, punctul 3.3.1.

9 — Citām din versiunea din 6 aprilie 2001. În scrisoarea de notificare, Comisia se referă la o versiune anterioară cu o numerotare diferită.

19. La 10 iulie 2002, Republica Federală Germania a adoptat legea privind agricultura ecologică [10] (denumită în continuare „ÖLG") în vederea transpunerii, între altele, a Regulamentului nr. 2092/91. Potrivit articolului 15 din ÖLG, anumite dispoziţii au intrat în vigoare în ziua următoare publicării, şi anume la 16 iulie 2002, iar celelalte la 1 aprilie 2003.

20. Dintre dispoziţiile aflate, aşadar, în vigoare în perioada relevantă pentru prezenta cauză [11], articolul 2 alineatul 3 autoriza landurile să delege total sau parţial organismelor de control ori altor persoane fizice sau juridice de drept privat supravegherea respectării de către producători şi operatori a dispoziţiilor regulamentului sau să le acorde un rol de cooperare (participativ) la îndeplinirea acestor sarcini.

21. Dintre celelalte dispoziţii, se poate nota că, potrivit articolului 3 alineatul 1, în cazul în care landurile nu au delegat supravegherea, organismele de control trebuie să efectueze controalele prevăzute în regulament „în măsura în care executarea sarcinilor nu presupune efectuarea unei proceduri administrative" şi că articolul 4 alineatul 1 punctul 4 conferă mai multă precizie şi rigoare efectului liniilor directoare anterioare, impunând existenţa unui sediu în Germania drept condiţie pentru autorizarea unui organism de control.

**Cauza C-393/05**

22. În 1999, Comisia a primit o plângere din partea unui organism privat de control stabilit şi autorizat în Germania. Reiese că acest organism fusese iniţial autorizat să presteze servicii în Austria, dar autorizarea i-a fost retrasă întrucât nu avea un sediu în acest stat.

23. În urma a două solicitări de informaţii, Comisia a trimis Republicii Austria o scrisoare de punere în întârziere la 8 noiembrie 2000, în care arăta că cerinţa ca un organism privat de control stabilit şi autorizat în alt stat membru să aibă o sucursală sau un sediu în Austria pentru a putea efectua controale în acest stat este contrară articolului 49 CE. Republica Austria a răspuns prin scrisoarea din 25 aprilie 2001. La 16 octombrie 2002, Comisia a emis un aviz motivat.

10 — Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus — ÖLG (Öko-Landbaugesetz) din 10 iulie 2002 (BGBl. 2002 I 47, p. 2558).

11 — În cadrul unei acţiuni în constatarea neîndeplinirii obligaţiilor formulate în temeiul articolului 226 CE, data pertinentă pentru aprecierea compatibilităţii dispoziţiilor naţionale cu obligaţiile care revin unui stat membru în temeiul dreptului comunitar este cea a expirării termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei (a se vedea, cel mai recent, Hotărârea din 7 iunie 2007, Comisia/Ţările de Jos, C-50/06, Rep., p. I-4383, punctul 48). În prezenta cauză, acest termen era de două luni de la data comunicării avizului motivat din 16 octombrie 2002.

24. După examinarea răspunsului Republicii Austria din 23 decembrie 2002, Comisia a introdus prezenta acțiune la 4 noiembrie 2005, solicitând Curții să constate că, „impunând organismelor private de control din domeniul agriculturii ecologice care sunt situate și autorizate în alt stat membru să aibă un sediu sau o altă infrastructură permanentă în Austria pentru a-și putea desfășura activitățile în acest stat, Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE” și să oblige Republica Austria la plata cheltuielilor de judecată.

25. Inițial, Republica Austria a solicitat să aibă loc o ședință, dar ulterior a retras această cerere. Prin urmare, nu a avut loc nicio ședință.

**Cauza C-404/05**

26. Prin scrisoarea de punere în întârziere din 8 noiembrie 2000, Comisia a informat Republica Federală Germania cu privire la faptul că, în opinia sa, cerința ca un organism privat de control stabilit și autorizat în alt stat membru să aibă o sucursală sau un sediu în Germania pentru a putea efectua controale în acest stat este contrară articolului 49 CE. Republica Federală Germania a răspuns prin scrisoarea din 19 februarie 2001. Comisia a emis un aviz motivat la 16 octombrie 2002.

27. După examinarea răspunsului Republicii Federale Germania din 13 februarie 2003, Comisia a introdus prezenta acțiune la 17 noiembrie 2005, solicitând Curții să constate neîndeplinirea obligațiilor de către Republica Federală Germania în aceiași termeni precum în cazul Republicii Austria și să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.

28. Întrucât niciuna dintre părți nu a solicitat prezentarea de observații orale, nu a avut loc nicio ședință.

**Apreciere**

29. Este cert că dispozițiile în vigoare în Austria și în Germania constituie *de facto* un obstacol în calea prestării de servicii, potrivit regulamentului, de către organisme de control stabilite și autorizate în alte state membre, dar care nu au un sediu în Austria sau în Germania, după caz. Comisia susține că cerința ca un astfel de organism să aibă un sediu în statul membru gazdă anulează libertatea acestuia de a presta servicii prevăzută de articolul 49 CE.

30. O chestiune prealabilă privește nivelul de armonizare stabilit prin regulament. Republica Federală Germania susține că regulamentul armonizează în mod exhaustiv sistemul de control pe care îl instituie, astfel încât libertățile fundamentale prevăzute de tratat nu mai constituie criteriul în raport cu care se apreciază legalitatea reglementării naționale a unui stat membru. Dimpotrivă, Republica Austria consideră că regulamentul nu armonizează toate aspectele autorizării și supravegherii organismelor private de control, astfel încât atât dispozițiile tratatului privind libera prestare a serviciilor, cât și justificările derogărilor de la aceste dispoziții trebuie să se aplice aspectelor nearmonizate.

*Gradul de armonizare care rezultă din regulament*

31. În continuare, Republica Austria și Republica Federală Germania invocă, în esență, două argumente în apărare.

32. În primul rând, acestea susțin că activitatea organismelor private de control presupune exercitarea autorității publice în sensul articolului 45 primul paragraf CE.

33. În al doilea rând (și în subsidiar, în cazul Republicii Federale Germania), acestea invocă motive imperative de interes general [12] pentru a justifica cerința ca un organism de control care își exercită activitatea pe teritoriul lor național să aibă de asemenea un sediu pe acest teritoriu.

34. Conform jurisprudenței Curții, în cazul în care reglementarea comunitară a realizat o armonizare exhaustivă a anumitor activități, dispozițiile naționale trebuie evaluate în raport cu dispozițiile relevante ale acestei reglementări și nu cu cele ale articolelor tratatului [13].

35. Acest principiu se întemeiază pe prezumția (rezonabilă) că, prin realizarea unei armonizări totale într-un anumit domeniu, Consiliul a acționat într-un mod compatibil cu libertățile fundamentale garantate prin tratat. Din acest motiv, dat fiind că a fost realizată o armonizare totală, compatibilitatea reglementării naționale trebuie, în astfel de cazuri, să fie apreciată mai degrabă prin raportare la regulamentul de armonizare decât la tratatul însuși.

12 — Printre motivele de justificare dezvoltate în jurisprudența Curții, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37).

13 — A se vedea Hotărârea din 23 ianuarie 2003, Comisia/Austria (C-221/00, Rec., p. I-1007, punctul 42 și jurisprudența citată).

36. Invers, chiar dacă, în lipsa armonizării comunitare a unui domeniu, statele membre rămân competente pentru a-l reglementa, acestea trebuie să își exercite competența cu respectarea libertăților fundamentale garantate prin tratat [14]. Curtea a aplicat deja acest principiu unei situații în care reglementarea comunitară armonizase anumite aspecte ale procedurii de control, dar nu și aspectul privind sediul organismelor de control și a considerat că este contrar articolului 49 CE ca un stat membru să impună unei întreprinderi să fie stabilită pe teritoriul său pentru a fi autorizată ca organism de control [15].

37. În prezenta cauză, considerăm că este clar că armonizarea activităților de control nu este completă [16].

38. Folosirea termenilor „minime” și „cadru” în preambulul regulamentului indică deja faptul că armonizarea nu este exhaustivă. În același sens, articolul 9 alineatul (3) și alineatul (7) litera (a) se referă la asigurarea aplicării „cel puțin” a măsurilor preventive și de control prevăzute în anexa III.

39. Totuși, cea mai semnificativă este dispoziția expresă cuprinsă în articolul 3, potrivit căreia regulamentul se aplică „fără a aduce atingere celorlalte dispoziții comunitare sau de drept intern, în conformitate cu legislația comunitară”, referitoare la obiectul său.

40. Regulamentul nu face nicio referire la prestarea de servicii într-un stat membru de către un organism privat stabilit și autorizat în alt stat membru. Considerăm că articolul 3 este dificil de interpretat ca excluzând aceste servicii din domeniul de aplicare al articolului 49 CE. Condiția, impusă de Republica Austria și de Republica Federală Germania, ca organismele de control să aibă și un sediu pe teritoriul național al acestora trebuie, prin urmare, examinată, în opinia noastră, în lumina acestui articol și a oricăror motive care justifică derogări de la acesta ce rezultă din tratat sau din jurisprudența Curții.

14 — A se vedea Hotărârea din 1 februarie 2001, Mac Quen și alții (C-108/96, Rec., p. I-837, punctul 24 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 11 iulie 2002, Gräbner (C-294/00, Rec., p. I-6515, punctul 26).

15 — Hotărârea din 14 decembrie 2006, Comisia/Austria (C-257/05, nepublicată în Recueil, Rec., p. I-134*, punctul 18 și dispozitivul). Reglementarea comunitară în cauză era Directiva 97/23/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 mai 1997 de apropiere a legislațiilor statelor membre referitoare la echipamentele sub presiune (JO L 181, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 21, p. 159).

16 — Se poate adăuga că, astfel cum a arătat Comisia, Regulamentul nr. 2092/91 nu se întemeiază pe articolul 45 al doilea paragraf CE, care permite Consiliului să excludă anumite activități de la aplicarea dispozițiilor din capitolul referitor la libera prestare a serviciilor.

*Problema ridicată de regulament*

41. Având în vedere că prestarea transfrontalieră de servicii nu este reglementată de regulament, în acest stadiu poate fi utilă precizarea situației juridice.

42. Regulamentul nr. 2092/91 stabilește anumite cerințe minime pentru produsele care poartă o indicație sau o emblemă comunitară care atestă folosirea metodelor de producție ecologice. Acesta impune statelor membre instituirea unui sistem de supraveghere a producției și a etichetării acestor produse. În funcție de opțiunea statului membru, acest sistem poate fi încredințat uneia sau mai multor autorități de control de stat și/sau unor organisme private de control, autorizate și supravegheate de o autoritate de stat. Sistemul de control trebuie să asigure el însuși aplicarea anumitor măsuri minime.

43. În cazul în care statele membre au optat pentru încredințarea controlului exclusiv uneia sau mai multor autorități de stat, nu apar probleme privind prestarea transfrontalieră de servicii. În temeiul deciziei adoptate, organismele private nu vor fi competente să efectueze controale în aceste state membre, indiferent de naționalitatea și de sediul sau de sediile lor. Propriile autorități ale unui stat membru, prin natura lor, nu vor fi competente să efectueze controale în afara teritoriului lor.

44. Regulamentul nu cuprinde nicio dispoziție și nu furnizează nicio indicație cu privire la cazurile în care organisme private de control autorizate într-un stat membru intenționează să își ofere serviciile în alt stat membru care a optat să încredințeze acestui tip de organisme răspunderea pentru efectuarea controalelor. În principiu, astfel de organisme trebuie totuși să aibă dreptul să își ofere serviciile, conform articolului 49 CE și sub rezerva oricăror limitări ale acestui drept care sunt admise de tratat sau de jurisprudența Curții.

45. Cu toate acestea, apar dificultăți de ordin practic și este de înțeles încercarea statelor membre de a le soluționa.

46. Organismele de control autorizate trebuie, printre altele, să acorde accesul autorității de supraveghere la birourile și instalațiile lor [articolul 9 alineatul (8) din regulament]. Autoritatea de supraveghere trebuie, printre altele, să se asigure că controalele efectuate sunt obiective și să verifice eficacitatea acestora [articolul 9 alineatul (6)].

47. Îndeplinirea acestor obligații ridică probleme în cazul în care autoritatea de supraveghere și organismul de control se află în state membre diferite. O autoritate de supraveghere poate verifica pe teritoriul său controalele efectuate de un organism autorizat de autoritatea unui alt stat membru? Poate aceasta solicita accesul la birourile și

instalațiile unui organism de control într-un alt stat membru, fie atunci când a autorizat ea însăși organismul respectiv, fie atunci când acesta este autorizat în celălalt stat membru? Poate aceasta verifica controalele efectuate în alt stat membru de un organism pe care ea însăși l-a autorizat? Există pericolul ca un organism de control să nu fie supus supravegherii în ceea ce privește serviciile pe care le prestează într-un alt stat membru decât cel în care a fost autorizat?

48. Republica Austria și Republica Federală Germania, care au optat pentru un sistem de control pus în aplicare de organisme private autorizate, au răspuns la aceste întrebări prin impunerea cerinței privind existența pe teritoriul acestora a unui sediu permanent (sau, în cazul Germaniei – cel puțin conform liniilor directoare –, a unei reprezentanțe care poate fi asimilată sediului [17]) ca o condiție prealabilă autorizării pentru prestarea de servicii de control în aceste state.

49. Totuși, pare de asemenea posibil (și proporțional) ca dificultățile să fie soluționate prin cooperarea dintre autoritățile statelor membre. Nu revine Curții sarcina să prescrie mijloacele respective – acest rol revenind legiuitorului comunitar –, însă, în cursul procedurii precontencioase a acestor două cauze, Comisia a expus în acest sens posibilitatea unei proceduri sumare de autorizare [18].

50. O cerință generală de tipul celei impuse de Republica Austria și de Republica Federală Germania apare astfel ca fiind contrară articolului 49 CE, cu excepția cazurilor în care este justificată pentru motive valabile. Republica Austria și Republica Federală Germania invocă două astfel de motive.

*Exercitarea autorității publice*

51. În temeiul articolului 45 CE (coroborat cu articolul 55 CE), articolul 49 CE nu se aplică activităților care sunt asociate, chiar și cu titlu ocazional, exercitării autorității publice în statul membru interesat.

17 — A se vedea Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. 3755, punctul 21). A se vedea de asemenea, într-un alt domeniu, articolul 3 din A doua Directivă [88/357/CEE] a Consiliului din 22 iunie 1988 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind asigurarea generală directă, de stabilire a dispozițiilor destinate să faciliteze exercitarea efectivă a libertății de a presta servicii și de modificare a Directivei 73/239/CEE (JO L 172, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 197).

18 — Procedura propusă de Comisie ar ține seama de elementele deja temeinic verificate în statul membru de origine, dar statul membru gazdă ar fi autorizat să se asigure că organismul de control (i) dispune de personal calificat și de resurse administrative și tehnice pentru a efectua controale pe teritoriul său și poate prezenta garanții privind experiența, fiabilitatea și obiectivitatea sa, (ii) efectuează o supraveghere corespunzătoare în conformitate cu articolul 9 alineatul (6) și, în special, informează autoritatea competentă în mod sistematic și eficient cu privire la orice nereguli și încălcări, (iii) aplică în mod corect criteriile sistemului de control.

52. Ca derogare de la o libertate fundamentală prevăzută de tratat, articolul 45 trebuie să primească o interpretare care limitează sfera acestuia la ceea ce este strict necesar pentru ocrotirea intereselor pe care statele membre le pot proteja în temeiul său [19]. Prin urmare, acesta se referă numai la activităţile care reprezintă în sine o participare directă şi specifică la exercitarea autorităţii publice [20]. Sunt astfel excluse simplele funcţii auxiliare şi pregătitoare în raport cu un organism care exercită autoritatea publică prin adoptarea deciziei finale [21]. Controlul efectuat de Curte pentru a stabili dacă o activitate implică exercitarea autorităţii publice în sensul articolului 45 CE constă în a verifica dacă deciziile adoptate de o persoană sau de o entitate în cadrul acestei activităţi au forţă juridică obligatorie [22].

53. În prezentele cauze, organismele private de control autorizate sunt supuse supravegherii şi controlului autorităţii competente din statul membru de origine. Organismele private efectuează ele însele controalele necesare conform regulamentului. Acestea pot aplica sancţiuni, inclusiv cele enumerate la articolul 9 alineatul (9) şi la articolul 10 alineatul (3), în cazul în care operatorii nu îşi îndeplinesc obligaţiile. Astfel cum arată Republica Federală Germania, organismele private pot de asemenea acorda anumite derogări.

54. Acestea fiind spuse, în cadrul sistemului instituit de regulament, în esenţă, organismele de control operează un sistem de certificare de produs sub supravegherea autorităţii competente [23]. În contextul jurisprudenţei Curţii privind articolul 45 CE, considerăm că ar fi util să realizăm o paralelă cu sarcinile îndeplinite de comisarii de asigurări care fac obiectul cauzei Thijssen [24]. În cauza menţionată, comisarii erau autorizaţi şi supravegheaţi de către oficiul belgian de control al asigurărilor (OCA), o autoritate publică. O societate de asigurări a fost obligată să desemneze un comisar autorizat, care trebuia să furnizeze oficiului un raport privind societatea şi să îl informeze cu privire la încălcările legii sau cu privire la orice alt element susceptibil să afecteze situaţia financiară a societăţii. Comisarul avea competenţa de a suspenda, până la opt zile, punerea în aplicare a unei decizii care ar putea constitui o infracţiune [25].

55. Curtea a considerat că sarcinile încredinţate comisarilor erau auxiliare şi pregătitoare în raport cu funcţiile exercitate de

19 — Hotărârea din 15 martie 1988, Comisia/Grecia (147/86, Rec., p. 1637, punctul 7), Hotărârea din 29 octombrie 1998, Comisia/Spania (C-114/97, Rec., p. I-6717, punctul 34), şi Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 45).

20 — Hotărârea din 21 iunie 1974, Reyners (2/74, Rec., p. 631, punctul 45), şi Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (punctul 46 şi jurisprudenţa citată).

21 — Hotărârea din 13 iulie 1993, Thijssen (C-42/92, Rec., p. I-4047, punctul 22).

22 — A se vedea Hotărârile citate anterior Reyners, punctele 52 şi 53, şi Thijssen, punctul 21, precum şi Hotărârea din 10 decembrie 1991, Comisia/Grecia (C-306/89, Rec., p. I-5863, punctul 7).

23 — Într-adevăr, în temeiul articolului 9 alineatul (11) din regulament, acestea trebuie să respecte norma EN 45011, care cuprinde cerinţe pentru organismele care operează sisteme de certificare de produs.

24 — Hotărârea Thijssen, citată la nota de subsol 21.

25 — *Idem*, punctele 11 şi 16-19. A se vedea de asemenea raportul de şedinţă.

OCA, care adopta deciziile finale. Prin urmare, acestea nu erau asociate în mod direct şi specific exercitării autorităţii publice. Acest lucru se aplica de asemenea în ceea ce priveşte dreptul de veto temporar, întrucât decizia finală era adoptată de OCA, care nu era ţinut de vetoul comisarului [26].

56. Astfel, regulamentul în sine nu indică şi nici nu sugerează că sarcinile îndeplinite de organismele private de control autorizate implică exercitarea autorităţii publice, astfel cum este înţeleasă de Curte.

57. Ce se poate spune despre felul în care, în practică, regulamentul a fost pus în aplicare în Republica Austria şi în Republica Federală Germania?

58. Reiese că, în Germania, practica diferă în funcţie de land. Unele landuri au optat pentru delegarea de competenţe către organisme private de control sau pentru acordarea unui rol participativ acestora. În alte landuri, organisme private de control funcţionează exclusiv în cadrul dreptului privat. În toate cazurile însă, organismele de control sunt subordonate autorităţii competente.

59. Competenţa organismelor de control de a impune sancţiuni diferă în mod considerabil de la un land la altul. Unele dintre acestea pot impune, fie independent, fie în cooperare cu autoritatea competentă, unele sau toate măsurile prevăzute la articolul 9 alineatul (9) şi la articolul 10 alineatul (3) din regulament. În alte cazuri, aceste măsuri sunt impuse de autorităţile landurilor. În cazul delegării autorităţii, aceste competenţe sunt administrative. Totuşi, măsurile pot fi de asemenea prevăzute în contractul dintre organismele de control şi producători, intrând astfel în sfera dreptului privat. Competenţa de a pune în executare sancţiuni (precum şi de a sancţiona anumite încălcări ale legii) este, cu câteva excepţii, rezervată autorităţilor competente.

60. Situaţia în Austria este mai simplă. Guvernorii landurilor sunt cei care supraveghează organismele private de control autorizate şi, la recomandarea (fără caracter obligatoriu) a acestora, sancţionează încălcările.

61. Eliberarea de certificate constituie sarcina organismelor private de control autorizate care este cea mai apropiată de efectuarea unui act oficial. În opinia noastră, această activitate nu constituie o exercitare a autorităţii publice în sensul articolului 45 CE [27].

26 — *Idem*, punctele 21 şi 22.

27 — A se vedea Hotărârea Thijssen, citată la punctele 54 şi 55 de mai sus.

62. În plus, nimic din prezentele cauze nu sugerează că restrângerea totală a libertății de a presta servicii private transfrontaliere de control într-un stat membru gazdă care a optat să permită efectuarea acestor servicii de control de către organisme private autorizate stabilite pe teritoriul său este „strict necesară" pentru a ocroti interesele statelor membre respective [28].

63. Regulamentul nu interzice statelor membre să delege competențe administrative către organismele de control; Republica Austria și Republica Federală Germania sunt, așadar, libere să procedeze astfel. Însă prin aceasta nu trebuie să restrângă libertățile fundamentale.

64. Republica Austria se bazează în mod considerabil pe hotărârea pronunțată în cauza Van Schaik [29] (care privea eliberarea de certificate de control pentru autoturisme). Avocatul general Jacobs a considerat că o astfel de activitate nu are legătură cu exercitarea autorității publice [30]. Curtea a apreciat că „recunoașterea de către statul olandez a unor ateliere de reparații auto stabilite în alte state membre [...] implică extinderea unor prerogative de autoritate publică în afara teritoriului național și nu intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolului [49] din tratat" [31].

65. Totuși, nu este clar dacă exercitarea autorității publice la care s-a referit Curtea în această hotărâre este recunoașterea de către statul olandez a unor ateliere de reparații auto stabilite în alte state membre sau activitatea specifică de certificare a autoturismelor. Dacă este vorba despre cea din urmă, este surprinzătoare lipsa motivării acestei concluzii a Curții (care nu a menționat nici măcar actualul articol 45 CE), având în vedere, în primul rând, propria sa jurisprudență care restrânge domeniul de aplicare al acestei derogări și, în al doilea rând, opinia contrară exprimată de avocatul general. Prin urmare, în opinia noastră, hotărârea pronunțată în cauza Van Schaik nu este utilă în soluționarea prezentelor cauze.

66. Concluzionăm că activitățile organismelor private de control autorizate nu reprezintă exercitarea autorității publice în sensul articolului 45 CE.

*Motive imperative de interes general*

67. Ca alternativă la derogarea de la articolul 45 CE, ambele state membre invocă protecția

28 — A se vedea punctul 52 de mai sus.

29 — Hotărârea din 5 octombrie 1994(C-55/93, Rec., p. I-4837).

30 — A se vedea punctul 17 din concluziile prezentate în cauza Schaik.

31 — Punctul 16 din hotărâre.

consumatorilor ca interes imperativ. Acestea consideră că cerința ca un organism privat de control să fie stabilit pe teritoriul național este proporțională cu acest scop, fiind necesară în vederea asigurării obiectivității și a unei supravegheri la standarde ridicate. Sarcinile unei autorități de supraveghere în temeiul articolului 9 alineatul (6) din regulament sunt continue. Acestea pot fi îndeplinite în mod eficient numai dacă organismele de control se află în aceeași țară cu autoritatea competentă. Procedura prevăzută la articolul 10a, potrivit căreia celelalte state membre și Comisia sunt informate referitor la neregulile privind produsele, nu poate fi extinsă prin analogie la organismele de control. Acestea îndeplinesc sarcini diferite, în funcție de obligațiile care li se impun de către statul lor de origine. În consecință, și nivelul de supraveghere variază. O procedură de autorizare simplificată, precum cea propusă de Comisie, ar fi, așadar, ineficientă.

68. Potrivit jurisprudenței Curții, motive imperative de interes general pot justifica o restricție la libera prestare a serviciilor prevăzută de o măsură națională atunci când acel interes nu este deja ocrotit prin măsuri comunitare de armonizare [32] sau protejat prin norme impuse prestatorilor de servicii în statul membru în care sunt stabiliți [33].

Totuși, o astfel de măsură restrictivă trebuie să se aplice tuturor persoanelor sau întreprinderilor care exercită o activitate în statul membru de destinație și nu se poate justifica decât dacă este necesară pentru protejarea intereselor pe care aceasta urmărește să le garanteze, iar acest obiectiv nu poate fi protejat prin mijloace mai puțin restrictive [34].

69. Protecția consumatorilor poate constitui un motiv imperativ de interes general [35] și cerința existenței unui sediu se aplică, atât în Austria, cât și în Germania, tuturor organismelor private de control care intenționează să presteze aceste servicii.

70. Totuși, deși nu cuprinde o armonizare completă a domeniului agriculturii ecologice [36], regulamentul prevede criterii armonizate, pe baza cărora supravegherea se va conforma acelorași standarde minime în întreaga Comunitate. Prin urmare, dacă un organism de control este stabilit în alt stat membru, în care birourile și instalațiile sale sunt supravegheate de autoritatea națională competentă, acest lucru este suficient pentru a face inutilă orice dublare a acestei supravegheri de către Republica Austria sau

32 — Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Rec., p. I-4007, punctul 12), și Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 15, punctul 23.

33 — Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, Rec., p. 3305, punctul 17), Hotărârea Gebhard, citată la nota de subsol 12, punctul 38, și Hotărârea din 9 iulie 1997, Parodi (C-222/95, Rec., p. I-3899, punctul 21 și jurisprudența citată).

34 — Hotărârile citate anterior Collectieve Antennevoorziening Gouda, punctele 12 și 15 și jurisprudența citată, și Parodi, punctul 21.

35 — Hotărârea citată anterior Collectieve Antennevoorziening Gouda, punctul 14.

36 — A se vedea punctul 40 de mai sus.

Republica Federală Germania, după caz, şi pentru a lipsi de orice justificare condiţia privind stabilirea în statul gazdă [37].

71. În opinia noastră, argumentul statelor membre pârâte întemeiat pe existenţa unor motive imperative de interes general trebuie, aşadar, respins.

*Concluzia Comisiei*

72. În final vom aborda o chestiune de detaliu, care nu este nesemnificativă.

73. În ambele cauze Comisia solicită Curţii să constate că statul membru nu şi-a îndeplinit obligaţiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE, impunând organismelor de control situate şi autorizate în alt stat membru să aibă cel puţin o infrastructură permanentă pe teritoriul său *pentru a-şi putea desfăşura activităţile* în acest stat.

74. Totuşi, practica [38] atât în Austria, cât şi în Germania, astfel cum a fost descrisă în memoriile părţilor, este că aceste organisme trebuie să aibă cel puţin o infrastructură permanentă pe teritoriul naţional *pentru a putea obţine autorizaţia* şi că nu pot desfăşura activităţi de control pe acest teritoriu dacă nu sunt autorizate de către autorităţile naţionale.

75. Elementele dosarului indică astfel o situaţie mai complexă decât cea conturată în concluziile Comisiei. Întrucât situaţia descrisă în memoriile părţilor o cuprinde pe cea descrisă în concluziile Comisiei, nimic nu se opune admiterii cererii Comisiei în ambele cauze. Diferenţa are totuşi repercusiuni în ceea ce priveşte măsurile pe care trebuie să le adopte statele membre în vederea remedierii situaţiei.

76. În esenţă, dacă unui organism de control autorizat într-un stat membru trebuie să i se permită libera prestare a serviciilor într-un alt stat membru, însă sub supraveghere corespunzătoare, atunci al doilea stat membru are două opţiuni. Acesta poate fie să autorizeze

37 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 15, punctele 26 şi 27, o cauză privind libertatea de a presta servicii pentru controlorii de instalaţii de încălzire. Regulamentul nr. 2092/91 este însă foarte diferit de reglementarea comunitară în cauză în Hotărârea din 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec., p. I-3351) pe care o invocă Republica Austria în memoriul său în apărare. Această reglementare impune în mod expres statelor membre să efectueze evaluările pertinente în conformitate cu dreptul naţional. A se vedea Hotărârea Ramrath, punctul 34.

38 — Trebuie amintit că, cel puţin la momentul pertinent pentru aprecierea compatibilităţii normelor naţionale, acestea erau consacrate mai degrabă de practica administrativă decât de legislaţie.

el însuşi organismul, în temeiul autorizaţiei iniţiale, şi apoi să supună activităţile organismului pe teritoriul său propriei supravegheri, fie să accepte organismul de control fără o autorizare suplimentară şi să supravegheze activităţile acestuia în cooperare cu autoritatea de supraveghere din statul membru de origine. Deşi nu revine Curţii sarcina de a indica o anumită soluţie şi deşi este regretabil că legiuitorul nu a procedat în acest sens, oricare dintre cele două abordări ni se pare acceptabilă în raport cu articolul 49 CE.

**Cheltuielile de judecată**

77. În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenţii este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Considerăm că cererile trebuie admise în ambele cauze, iar Comisia a solicitat obligarea Republicii Austria şi a Republicii Federale Germania la plata cheltuielilor de judecată.

## Concluzie

78. Prin urmare, propunem Curţii:

în cauza C-393/05,

— să constate că, impunând organismelor private de control din domeniul agriculturii ecologice care sunt situate şi autorizate în alt stat membru să aibă un sediu sau o altă infrastructură permanentă în Austria pentru a-şi putea desfăşura activităţile în acest stat, Republica Austria nu şi-a îndeplinit obligaţiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE;

— să oblige Republica Austria la plata cheltuielilor de judecată;

și, în cauza C-404/05,

— să constate că, impunând organismelor private de control din domeniul agriculturii ecologice care sunt situate și autorizate în alt stat membru să aibă un sediu sau o altă infrastructură permanentă în Germania pentru a-și putea desfășura activitățile în acest stat, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE;

— să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.