

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

29. listopadu 2007*

Ve věci C-393/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 4. listopadu 2005,

Komise Evropských společenství, zastoupená E. Traversou a G. Braunem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Rakouské republice, zastoupené C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič a E. Levits (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. července 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Rakouská republika tím, že vyžaduje aby soukromé kontrolní subjekty v oblasti ekologického zemědělství (dále jen „soukromé kontrolní subjekty“), usazené a schválené v jiném členském státě, měly sídlo nebo jinou stálou infrastrukturu v Rakousku, jestliže tam chtějí vykonávat svou činnost, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Nařízení Rady (EHS) č. 2092/91 ze dne 24. června 1991 o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. L 198, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 39), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1804/1999 ze dne 19. července 1999 (Úř. věst. L 222, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 297, dále jen „nařízení č. 2092/91“), stanoví minimální pravidla v oblasti biologických produktů, příslušné kontrolní postupy a osvědčování produktů pocházejících z ekologického zemědělství. Podle tohoto nařízení mohou být produkty splňující jím stanovené požadavky opatřeny označením „Ekologické zemědělství – kontrolní systém ES“, zejména formou etikety.

- 3 Články 1, 2 a 4 nařízení č. 2092/91 obsahují výčet dotčených produktů, údaje týkající se ekologické metody produkce a definice různých pojmů. Článek 3 uvedeného nařízení stanoví, že toto nařízení platí, aniž by byla dotčena ostatní ustanovení Společenství nebo ustanovení členských států v souladu s právem Společenství. Článek 5 uvedeného nařízení stanoví podmínky pro označování a propagaci produktů odkazující na ekologické metody produkce a článek 6 téhož nařízení stanoví pravidla produkce, jež vyplývají z termínu „ekologické metody produkce“.

4 Článek 8 nařízení č. 2092/91 zní následovně:

„1. Jakýkoli hospodářský subjekt, který za účelem uvádění na trh produkuje, připravuje nebo dováží ze třetí země produkty uvedené v článku 1:

a) oznámí tuto činnost příslušným orgánům členského státu, ve kterém tato činnost probíhá; toto oznámení zahrnuje informace uvedené v příloze IV;

b) podrobí svůj podnik kontrolnímu systému uvedenému v článku 9.

2. Členské státy ustanoví orgán nebo subjekt, jenž bude tato oznámení přijímat.

Členské státy mohou požadovat sdělení jakékoli další informace, kterou pokládají za nezbytnou pro účinný dohled nad danými hospodářskými subjekty.

3. Příslušné orgány zajistí, aby byl zúčastněným stranám k dispozici aktualizovaný seznam jmen a adres hospodářských subjektů, na které se vztahuje kontrolní systém.“

5 Podle článku 9 nařízení č. 2092/91:

„1. Členské státy zavedou kontrolní systém, který provádí jeden nebo více určených kontrolních orgánů nebo schválených soukromých subjektů, kterým podléhají hospodářské subjekty produkující, připravující nebo dovážející ze třetích zemí produkty uvedené v článku 1.

2. Členské státy přijmou opatření, která zajistí, aby hospodářský subjekt, který splňuje ustanovení tohoto nařízení a přispívá na úhradu nákladů na kontrolu, měl přístup do kontrolního systému.

3. Kontrolní systém zahrnuje přinejmenším provádění bezpečnostních a kontrolních opatření uvedených v příloze III.

4. V případě, že kontrolní systém provádějí soukromé subjekty, určí členský stát orgán zodpovědný za schvalování těchto subjektů a dohled nad nimi.

5. Při schvalování soukromého kontrolního subjektu se bere v úvahu toto:

a) standardní postup kontroly, který bude dodržovat, včetně podrobného popisu kontrolních a bezpečnostních opatření, které[á] se subjekt zavazuje vyžadovat u hospodářských subjektů podléhajících jeho kontrole;

- b) sankce, které tento subjekt zamýšlí uložit při zjištění nesrovnalostí nebo protiprávního jednání;
- c) dostupnost vhodných zdrojů v podobě kvalifikovaných zaměstnanců a administrativního a technického vybavení, zkušenost v oblasti kontroly a spolehlivost;
- d) objektivita kontrolního subjektu vůči hospodářským subjektům podléhajícím jeho kontrole.

6. Po schválení kontrolního subjektu příslušný orgán:

- a) zajistí, aby kontroly prováděné kontrolním subjektem byly objektivní;
- b) ověří účinnost jeho kontrol;
- c) vezme úřední cestou na vědomí jakékoli zjištěné nesrovnalosti nebo protiprávní jednání a uložené sankce;
- d) odejme kontrolnímu subjektu schválení, pokud subjekt nesplňuje požadavky uvedené v písmenech a) a b) nebo přestal splňovat kritéria uvedená v odstavci 5 nebo nesplňuje požadavky stanovené v odstavcích 7, 8, 9 a 11.

6a. Členské státy vydají do 1. ledna 1996 všem kontrolním subjektům nebo orgánům schváleným nebo určeným v souladu s ustanoveními tohoto článku číselný kód. Uvědomí o něm ostatní členské státy a Komisi; Komise zveřejní číselné kódy v seznamu uvedeném v článku 15 posledním pododstavci.

7. Kontrolní orgán a schválené kontrolní subjekty uvedené v odstavci 1:

- a) zajistí, aby se vůči podnikům podléhajícím jejich kontrole uplatňovala přinejmenším ta bezpečnostní a kontrolní opatření, která jsou stanovená v příloze III;
- b) neposkytují informace a údaje, jež získají při své kontrolní činnosti, jiným osobám než těm, které odpovídají za dotýčný podnik, a příslušným orgánům veřejné moci.

8. Schválené kontrolní subjekty:

- a) umožní příslušným orgánům přístup do svých kanceláří a zařízení pro kontrolní účely, stejně tak poskytnou jakékoli informace a pomoc, kterou[é] příslušné orgány považují za nezbytnou[é] pro plnění svých povinností vyplývajících z tohoto nařízení;
- b) do 31. ledna každého roku zašlou příslušným orgánům členského státu seznam hospodářských subjektů, které podléhaly jejich kontrole ke dni 31. prosince předchozího roku, a předloží výše uvedenému orgánu stručnou výroční zprávu.

9. Kontrolní orgán a kontrolní subjekty uvedené v odstavci 1:

- a) zajistí, aby při zjištění nesrovnalosti týkající se provádění článků 5, 6 a 7 nebo opatření uvedených v příloze III bylo z celé partie nebo produkční dávky dotčené danou nesrovnalostí odstraněno označení podle článku 2 odkazující na ekologické metody produkce;

- b) při zjištění zjevného protiprávního jednání nebo protiprávního jednání s dlouhodobým dopadem zakáže[í] danému hospodářskému subjektu uvádět na trh produkty s označením odkazujícím na ekologickou metodu produkce po dobu dohodnutou s příslušným orgánem daného členského státu.

[...]

11. S platností od 1. ledna 1998, a aniž jsou dotčeny odstavce 5 a 6, musí schválené kontrolní subjekty splnit požadavky stanovené v podmínkách normy EN 45011.

[...]“

- 6 Článek 10 nařízení č. 2092/91 stanoví, že je na označení produktů podléhajících kontrolnímu systému podle článku 9 tohoto nařízení umístěn údaj nebo logo podle přílohy 5 tohoto nařízení; k tomu ukládá ustanovení zmíněného čl. 10 odst. 3

kontrolním subjektům sankční povinnosti, jež odpovídají povinnostem stanoveným v čl. 9 odst. 9 téhož nařízení.

7 Článek 10a nařízení č. 2092/91 upravující obecná prováděcí opatření stanoví:

„1. Zjistí-li některý členský stát nesrovnalosti nebo protiprávní jednání při uplatňování tohoto nařízení u produktu pocházejícího z jiného členského státu a nesoucího údaje uvedené v článku 2 nebo v příloze V, uvědomí o tom Komisi a členský stát, který určil kontrolní orgán nebo schválil kontrolní subjekt.

2. Členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření, aby zabránily podvodnému používání údajů uvedených v článku 2 nebo v příloze V.“

8 V příloze III nařízení č. 2092/91 jsou podrobněji rozvedeny minimální kontrolní požadavky a bezpečnostní opatření podle kontrolního systému uvedené v člancích 8 a 9 tohoto nařízení.

9 Obecná ustanovení této přílohy zejména stanoví v bodě 9 druhém pododstavci a v bodě 10, že jsou soukromé kontrolní subjekty oprávněny požadovat, aby kontrolovaný hospodářský subjekt dočasně nesměl uvádět na trh s odkazem na ekologické metody produkce určitý produkt, ohledně něhož existuje podezření, že neodpovídá standardům stanoveným uvedeným nařízením, a že tyto soukromé kontrolní subjekty mají právo přístupu do provozních místností a k účetním dokladům uvedeného hospodářského subjektu.

Vnitrostátní právní úprava

- 10 V souladu s čl. 9 odst. 1 nařízení č. 2092/91 zavedla Rakouská republika systém kontroly produktů pocházejících z ekologického zemědělství prováděný soukromými subjekty. Podle sporné správní praxe uplatňování tohoto nařízení vyžaduje výkon kontrolní činnosti soukromým subjektem v Rakousku, aby tento subjekt měl na rakouském území provozovnu splňující podmínky ohledně zdrojů v podobě zaměstnanců a administrativního a technického vybavení vymezených zmíněným nařízením, a to i v případě, že tyto subjekty již byly schváleny v jiném členském státě, a tudíž tam mají i svou provozovnu.
- 11 Zákon o potravinářských výrobcích z roku 1975 (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. č. 86/1975) ve svém § 35 stanoví, že ke schvalování soukromých kontrolních subjektů a dohledu nad nimi jsou příslušní Landeshauptmänner (hejtmani jednotlivých spolkových zemí). Krom toho podle § 10 odst. 4 tohoto zákona uvedené kontrolní orgány ukládají mimo jiné na návrh těchto subjektů zákazy stanovené v čl. 9 odst. 9 písm. b) nařízení č. 2092/91.

Postup před zahájením soudního řízení

- 12 Po obdržení stížnosti soukromého kontrolního subjektu schváleného a usazeného v Německu zaslala Komise rakouským orgánům dvě žádosti o informace ohledně podmínek, které musí splnit soukromé kontrolní subjekty schválené v jiném členském státě, pokud si přejí vykonávat svou činnost v Rakousku. Tyto žádosti se týkaly zejména požadavku, aby měly dotčené kontrolní subjekty v Rakousku provozovnu nebo stálou infrastrukturu. Komise po zvážení obdržených odpovědí nastolila ve své výzvě dopisem zasláné Rakouské republice dne 8. listopadu 2000 otázku slučitelnosti zmíněného požadavku s článkem 49 ES.

- 13 Se zřetelem k odpovědi rakouských orgánů na tento dopis zaslala Komise dne 16. října 2002 Rakouské republice odůvodněné stanovisko, v němž ji vyzvala ke splnění jejích povinností ve lhůtě dvou měsíců od oznámení uvedeného stanoviska. V tomto stanovisku Komise tvrdila, že požadavek, aby soukromé kontrolní subjekty schválené a usazené v jiném členském státě měly v Rakousku provozovnu nebo stálou infrastrukturu, porušuje článek 49 ES, a že ačkoliv je legitimní, aby se kterýkoli členský stát ubezpečil, zda byly takovéto subjekty ve státě usazení skutečně schváleny, postačí k tomu zkrácené schvalovací řízení.
- 14 Ve své odpovědi ze dne 23. prosince 2002 Rakouská republika odpověděla, že se na činnost soukromých kontrolních subjektů vztahuje výjimka z článku 49 ES, kterou upravuje článek 55 ES ve spojení s čl. 45 prvním pododstavcem ES. Podpůrně trvala na svém dříve vyjádřeném stanovisku, že je v zájmu producentů a spotřebitelů produktů pocházejících z ekologického zemědělství, aby soukromé kontrolní subjekty měly na rakouském území provozovnu nebo stálou infrastrukturu, s cílem umožnit vnitrostátním orgánům ověřovat podmínky provádění kontrol těmito subjekty.
- 15 Jelikož Komise usoudila, že situace zůstala neuspokojivá, podala projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 16 Komise má za to, že se sporná správní praxe týká oblasti harmonizované nařízením č. 2092/91. V tomto ohledu zdůrazňuje, že při přijetí uvedeného nařízení se Rada

Evropské unie neodvolávala na článek 66 Smlouvy o EHS (později článek 66 Smlouvy o ES, nyní článek 55 ES) ve spojení s článkem 55 Smlouvy o EHS (později článek 55 Smlouvy o ES, nyní článek 45 ES), takže kontrola a označování produktů pocházejících z ekologického zemědělství nepředstavuje činnost, na niž se nevztahuje zásada volného pohybu služeb zakotvená v článku 49 ES.

- 17 Tento závěr je ostatně podpořen různými okolnostmi svědčícími o tom, že činnost soukromých subjektů není přímo a konkrétně spjata s výkonem veřejné moci ve smyslu judikatury Soudního dvora; Komise v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 21. června 1974, Reyners (2/74, Recueil, s. 631).
- 18 Jednak se právní vztah mezi kontrolním subjektem a kontrolovaným hospodářským subjektem, jehož výsledkem je vydání nebo nevydání prostého potvrzení, že dané zemědělské produkty podléhají kontrolnímu systému, řídí výlučně soukromým právem.
- 19 Krom toho zákaz poukazovat na ekologické metody produkce určený určitému hospodářskému subjektu, jakož i ostatní opatření stanovená v čl. 9 odst. 9 a čl. 10 odst. 3 nařízení č. 2092/91, mohou v případě zjištění nesrovnalostí v konečném důsledku ukládat pouze orgány veřejné moci nebo příslušné soudy, a nikoli samotné soukromé kontrolní subjekty. Navíc by zákaz odkazovat na ekologické metody produkce nebránil běžnému uvádění dotčených produktů na trh.
- 20 V otázce slučitelnosti sporné správní praxe se zásadou volného pohybu služeb Komise připouští, že se rakouské orgány mohou ujistit, zda byly soukromé kontrolní orgány v členském státě svého původu skutečně schváleny, například cestou zjednodušeného schvalovacího postupu. Požadavek stálé provozovny v Rakousku by

nicméně jednak představoval omezení volného pohybu služeb, který je zakotven v článku 49 ES, neboť by takový požadavek činil toto poskytování služeb méně přitažlivým pro soukromé subjekty, které již mají provozovnu v jiném členském státě, a to z důvodu nákladů, jež by byly spojeny s jeho splněním, a jednak by ignoroval skutečnost, že daný subjekt již splňuje podmínky stanovené nařízením č. 2092/91 v členském státě, ve kterém byl schválen. Schválení v tomto státě by přitom mělo zaručovat, že daný soukromý subjekt má potřebné dovednosti, zkušenosti a prostředky k poskytování kontrolních služeb v Rakousku.

- 21 Co se týče potřeby, již se dovolává rakouská vláda, spočívající v možnosti ověřovat objektivitu a účinnost kontrol prováděných soukromými subjekty, jež má zajistit ochranu spotřebitele, Komise zdůrazňuje, že nařízení č. 2092/91 stanoví konkrétní sankce pro případ nerespektování kritérií kontroly a zásadu, že opatření stanovená zejména v čl. 9 odst. 5, 7 až 9 a 11 uvedeného nařízení mohou přijímat pouze příslušné orgány členského státu, v němž došlo ke schválení.
- 22 Rakouská republika nepopírá, že požadavek kladený na soukromé kontrolní subjekty usazené a schválené v jiném členském státě, aby měly provozovnu v Rakousku, chtějí-li tam vykonávat svou činnost, může bránit volnému pohybu služeb zaručenému článkem 49 ES.
- 23 Tvrdí však, že činnost soukromých subjektů prováděná v souladu s nařízením č. 2092/91 je přímo a konkrétně spjata s výkonem veřejné moci ve smyslu článku 55 ES ve spojení s čl. 45 prvním pododstavcem ES.

- 24 Tento názor se údajně opírá o různá ustanovení nařízení č. 2092/91.
- 25 Článek 10 uvedeného nařízení tak stanoví, že soukromé subjekty vydávají osvědčení o tom, že dané zemědělské produkty podléhají kontrolnímu systému. Podle rakouského správního práva však vydávání veřejných listin nepředstavuje pouhý správní úkon, ale svrchovaný akt. Dosah zákazu odkazovat na ekologické metody produkce je rovněž významný, jelikož by se v určitých případech mohl rovnat zákazu uvádění na trh.
- 26 Kromě toho rozsáhlé kontrolní pravomoci přiznané soukromým kontrolním subjektům v čl. 9 odst. 3 nařízení č. 2092/91 ve spojení s přílohou III tohoto nařízení svědčí o přímé a konkrétní účasti těchto subjektů na výkonu veřejné moci. V tomto ohledu nemá skutečnost, že jsou soukromé kontrolní subjekty odpovědné za administrativní a technické aspekty kontrol a že je jejich vztah k hospodářským subjektům, jež kontrolují, založen soukromoprávní smlouvou, žádný vliv na kvalifikaci jejich činnosti, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, zejména pak z rozsudku ze dne 5. října 1994, van Schaik (C-55/93, Recueil, s. I-4837, bod 16).
- 27 Rakouská republika mimoto tvrdí, že nařízení č. 2092/91 neharmonizuje veškeré aspekty postupu kontroly a schvalování soukromých kontrolních subjektů, takže je ponecháno na vůli každého členského státu podrobit subjekty, jež chtějí nabízet své služby na jeho území, podmínkám, které příslušným orgánům umožňují uplatnit opatření dohledu nad těmito subjekty stanovená zmíněným nařízením. Výkon dohledu by však byl ztížený, ne-li nemožný, pokud by tyto subjekty neměly na území členského státu, v němž poskytují své služby, stálou provozovnu. Takovýto požadavek je odůvodněný zejména vzhledem k potřebě zajišťovat ochranu spotřebitelů produktů pocházejících z ekologického zemědělství.

Závěry Soudního dvora

- 28 Úvodem je třeba podotknout, že v případě, že členské státy zvolily možnost zavést systém, v rámci něhož je kontrola produktů pocházejících z ekologického zemědělství prováděna schválenými soukromými subjekty, určuje nařízení č. 2092/91 postup a podmínky schvalování těchto subjektů, způsoby kontroly, kterou mají tyto subjekty provádět, jakož i postup dohledu, kterému jsou podrobeny v členském státě, v němž byly schváleny. Zmíněné nařízení však neobsahuje žádná ustanovení týkající se poskytování kontrolních služeb soukromými subjekty v jiném členském státě, než je stát jejich schválení.
- 29 I když je skutečností, že v oblasti, která nebyla na úrovni Společenství plně harmonizována, mají členské státy v zásadě i nadále pravomoc vymezit podmínky výkonu činností v této oblasti, nic to nemění na tom, že při výkonu uvedené pravomoci jsou povinny dodržovat základní svobody zaručené Smlouvou o ES (viz rozsudky ze dne 26. ledna 2006, Komise v. Španělsko, C-514/03, Sb. rozh. s. I-963, bod 23, a ze dne 14. prosince 2006, Komise v. Rakousko, C-257/05, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 18).
- 30 V projednávané věci vyvstává otázka souladu požadavku mít provozovnu na rakouském území vycházejícího ze sporné správní praxe tohoto členského státu a kladeného na soukromé subjekty, které již byly schváleny, a tudíž mají provozovnu v jiném členském státě, s článkem 49 ES.
- 31 Podle ustálené judikatury musí být totiž za omezení volného pohybu služeb považována veškerá opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (viz rozsudek ze dne 3. října 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Sb. rozh. s. I-9521, bod 46 a citovanou judikaturu).

- 32 Požadavek mít provozovnu vycházející ze sporné správní praxe tudíž přímo odporuje volnému pohybu služeb, jelikož znemožňuje soukromým subjektům usazeným pouze v jiných členských státech poskytovat předmětné služby v Rakousku (viz obdobně rozsudek ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie, C-355/98, Recueil, s. I-1221, bod 27 a citovanou judikaturu).
- 33 Je proto třeba zjistit, zda může být tato sporná správní praxe odůvodněna výjimkami stanovenými Smlouvou nebo naléhavými důvody obecného zájmu.
- 34 V tomto ohledu Rakouská republika, která nepopírá, že uvedený požadavek tvoří překážku volného pohybu služeb, především namítá, že činnost soukromých kontrolních subjektů je přímo a konkrétně spjata s výkonem veřejné moci ve smyslu článku 55 ES ve spojení s čl. 45 prvním pododstavcem ES, a podpůrně tvrdí, že sporná správní praxe je odůvodněna cílem ochrany spotřebitele.
- 35 Ohledně hlavního argumentu je třeba připomenout, že jakožto výjimka ze základního pravidla volného pohybu služeb musí být článek 55 ES ve spojení s čl. 45 prvním pododstavcem ES vykládán takovým způsobem, který omezuje jeho působnost na případy, kde je to striktně nezbytné k hájení zájmů, jejichž ochranu toto ustanovení členským státům umožňuje (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 45 a citovanou judikaturu).
- 36 Podle ustálené judikatury tak výjimka stanovená těmito články musí být omezena na činnosti, které jsou samy o sobě přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci (viz výše uvedený rozsudek Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, bod 46

a citovanou judikaturu), což vylučuje, aby byly za účast na výkonu veřejné moci ve smyslu uvedené výjimky považovány funkce, které jsou pouze pomocné a přípravné ve vztahu k subjektu, který fakticky vykonává veřejnou moc přijetím konečného rozhodnutí (rozsudek ze dne 13. července 1993, Thijssen, C-42/92, Recueil, s. I-4047, bod 22).

- 37 Z nařízení č. 2092/91 vyplývá, že lze činnost soukromých subjektů a způsob výkonu této činnosti popsat následovně.
- 38 Zprvė provádějí soukromé subjekty v souladu s čl. 9 odst. 3 nařízení č. 2092/91 bezpečnostní a kontrolní opatření uvedená v příloze III tohoto nařízení.
- 39 Zadruhé tyto subjekty vyvozují podle čl. 9 odst. 9 písm. a) a b) uvedeného nařízení důsledky z jimi prováděných kontrol tím, že povolí nebo zakáží používání označení odkazujících na ekologické metody produkce v případě produktů uváděných na trh hospodářskými subjekty, které kontrolují, a při zjištění zjevného protiprávního jednání nebo protiprávního jednání s dlouhodobým dopadem zakáží danému hospodářskému subjektu uvádět na trh produkty s označením odkazujícím na ekologickou metodu produkce po dobu dohodnutou s příslušným orgánem veřejné moci.
- 40 Zatřetí odpovídají tyto subjekty podle čl. 9 odst. 6 písm. c) a čl. 8 písm. a) a b) nařízení č. 2092/91 za svou činnost orgánům, které jsou pověřeny jejich schvalováním a dohledem nad nimi, a jsou povinny je informovat o zjištěných nesrovnalostech a protiprávních jednáních, jakož i o uložených sankcích, a každoročně jim zasílat seznam hospodářských subjektů, které podléhaly jejich kontrole, a zprávu o své činnosti. Krom toho zmíněný čl. 9 odst. 8 písm. a) stanoví, že soukromé kontrolní subjekty umožní příslušným orgánům, kterým podléhají,

přístup do svých kanceláří a zařízení pro kontrolní účely a poskytnou jim jakékoli informace a pomoc, které tyto orgány považují za nezbytné pro plnění svých povinností.

41 Třebaže z těchto skutečností vyplývá, že se činnost soukromých subjektů neomezuje na organizování pouhých kontrol shody produktů pocházejících z ekologického zemědělství, ale zároveň zahrnuje i výkon pravomocí ohledně důsledků vyvozovaných z těchto kontrol, je však třeba zdůraznit, že podle nařízení č. 2092/91 jsou tyto subjekty zároveň podrobeny kontrole příslušného orgánu veřejné moci. Článek 9 odst. 4 uvedeného nařízení tak tyto soukromé subjekty podrobuje dohledu zmíněného orgánu. Článek 9 odst. 6 nařízení č. 2092/91 vedle jiných ustanovení stanoví podmínky výkonu tohoto dohledu a zejména stanoví, že mimo výkonu pravomocí týkající se vydávání a odnímání schválení zajišťuje zmíněný orgán i objektivitu kontrol prováděných soukromými kontrolními subjekty a ověřuje jejich účinnost. Článek 9 odst. 8 písm. a) zmíněného nařízení navíc ukládá těmto subjektům, aby příslušným orgánům umožnily přístup do svých kanceláří a zařízení pro kontrolní účely.

42 Jeví se tedy, že soukromé kontrolní subjekty vykonávají svou činnost pod aktivním dohledem příslušného orgánu veřejné moci, který v konečném důsledku nese odpovědnost za kontroly a rozhodnutí těchto subjektů, o čemž svědčí povinnosti uložené tomuto orgánu zmiňované v předchozím bodu tohoto rozsudku. Tento závěr je ostatně potvrzen existencí systému dohledu nad soukromými subjekty zavedeného zákonem o potravinářských výrobcích z roku 1975, jenž stanoví, že opatření podle čl. 9 odst. 9 písm. b) nařízení č. 2092/91 přijímají Landeshauptmänner, jakožto orgán dohledu, neboť tyto subjekty mají v této oblasti pouze pravomoc tato opatření navrhnout. Z toho vyplývá, že pomocná a přípravná úloha svěřená zmíněným nařízením soukromým kontrolním subjektům ve vztahu k orgánu dohledu nemůže být považována za činnost přímo a konkrétně spjatou s výkonem veřejné moci ve smyslu článku 55 ES ve spojení s čl. 45 prvním pododstavcem ES.

- 43 Rakouská republika nicméně tvrdí, že podle rakouského správního práva představuje vydávání osvědčení o shodě soukromými subjekty výkon veřejné moci. Tyto subjekty mají krom toho pravomoci vymykající se obecným zásadám potřebné k řádnému plnění úkolů, zejména pokud jde o jim svěřené kontrolní a sankční pravomoci.
- 44 V tomto ohledu je jednak třeba zdůraznit, že, jak bylo připomenuto v bodě 35 tohoto rozsudku, musí být výjimka upravená článkem 55 ES ve spojení s čl. 45 prvním pododstavcem ES vykládána tak, že se vztahuje pouze na opatření nezbytně nutná k hájení zájmů, jejichž ochranu členským státům umožňuje.
- 45 Krom toho, ačkoli nařízení č. 2092/91 nebrání tomu, aby členské státy svěřily soukromým kontrolním subjektům výsady veřejné moci za účelem řádného výkonu jejich kontrolní činnosti, nebo jim dokonce svěřily výkon dalších činností, které jsou již jako takové přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci, z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že rozšíření výjimky umožněné články 45 ES a 55 ES na celou určitou profesi nelze považovat za přípustné, jestliže činnosti spjaté případně s výkonem veřejné moci představují prvek, jež lze oddělit od dané profesní činnosti (ohledně článku 45 ES viz výše zmíněný rozsudek Reyners, bod 47).
- 46 Je však třeba připomenout že, jak bylo konstatováno v bodě 42 tohoto rozsudku, činnost soukromých kontrolních subjektů, jak ji definuje nařízení č. 2092/91, sama o sobě není přímo a konkrétně spjata s výkonem veřejné moci, takže jakákoli jiná doplňková činnost představující takovouto spojitost s jejím výkonem je od této činnosti nutně oddělitelná.

- 47 Konečně je třeba uvést, že systém kontroly zavedený nařízením č. 2092/91 je třeba odlišovat od systému kontroly vytvořeného směrnicí Rady 77/143/EHS ze dne 29. prosince 1976 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se technických prohlídek motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. L 47, s. 47), o kterou se jednalo ve věci, ve které byl vydán výše zmíněný rozsudek van Schaik uplatněný Rakouskou republikou na podporu jejího tvrzení.
- 48 Jak totiž Soudní dvůr konstatoval v bodě 22 tohoto rozsudku, směrnice 77/143 neukládá z důvodu částečné povahy harmonizace kritérií kontroly každému členskému státu, aby pro vozidla přihlášená k registraci na jeho území uznával osvědčení o technické kontrole vydaná v jiných členských státech vzhledem k řadě metod a postupů ověřování, a je třeba zdůraznit, že nařízení č. 2092/91 má, jak vyplývá z třináctého bodu jeho odůvodnění, za cíl zavedení systému kontroly produktů pocházejících z ekologického zemědělství splňujících minimální požadavky Společenství, jejichž dodržování umožní používání údajů Společenství informujících, že produkty podléhají kontrolnímu systému.
- 49 Vzhledem k tomu, že nařízení č. 2092/91 provádí harmonizaci údajů informujících, že dané zemědělské produkty podléhají kontrolnímu systému, nemůže se tudíž Rakouská republika účinně dovolávat výše uvedeného rozsudku van Schaik.
- 50 Jelikož se v projednávaném případě nemůže Rakouská republika účinně dovolávat článku 55 ES, je třeba zkoumat podpůrný argument tohoto členského státu týkající se odůvodněnosti sporné právní praxe důvody ochrany spotřebitele.
- 51 Rakouská republika zejména tvrdí, že požadavek, aby soukromé kontrolní subjekty měly na rakouském území provozovnu nebo stálou infrastrukturu, je nezbytný

k tomu, aby rakouské orgány mohly jednak zajistit, že soukromé subjekty, které v tomto členském státě poskytují kontrolní služby, skutečně mají potřebné prostředky a pracovníky, a jednak mohly provádět kontroly na místě v souladu s ustanoveními nařízení č. 2092/91.

- 52 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že podle ustálené judikatury může zájem ochrany spotřebitele odůvodnit překážky volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 9. července 1997, *De Agostini a TV-Shop*, C-34/95 až C-36/95, Recueil, s. I-3843, bod 53; ze dne 6. listopadu 2003, *Gambelli a další*, C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 67, jakož i rozsudek ze dne 6. března 2007, *Placanica a další*, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891, bod 46).
- 53 Je však třeba se ujistit, zda opatření přijatá za tímto účelem nepřekračují meze toho, co je objektivně nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. března 2004, *Komise v. Francie* (C-496/01, Recueil, s. I-2351, bod 68).
- 54 Podmínka uložená soukromým kontrolním subjektům schváleným v jiném členském státě, že musí mít provozovnu na rakouském území, chtějí-li tam vykonávat svou činnost, překračuje meze toho, co je objektivně nezbytné k dosažení cíle ochrany spotřebitele.
- 55 Je totiž třeba připomenout, že nařízení č. 2092/91 stanoví minimální požadavky ohledně dohledu nad uvedenými subjekty. Tyto požadavky se uplatní ve všech členských státech, takže je zaručeno, že subjekt schválený v určitém členském státě poskytující kontrolní služby v Rakousku vyhovuje zejména jednotlivým kritériím stanoveným uvedeným nařízením, a tudíž je zajištěna ochrana spotřebitele.

- 56 Tím, že sporná správní praxe vyžaduje, aby soukromé kontrolní subjekty schválené v jiném členském státě měly v Rakousku provozovnu, aby mohly rakouské orgány dohlížet na jejich činnost, vylučuje tedy zohlednění povinností a opatření dohledu již uložených zmíněným subjektům v členském státě, kde byly schváleny.
- 57 Bylo by přitom možné, aby rakouské orgány získaly záruky požadované na základě nařízení č. 2092/91 a ochrany spotřebitele prostřednictvím méně restriktivních opatření.
- 58 Jednak by mohly uvedené orgány před započítáním poskytování služeb vyžadovat od soukromého kontrolního subjektu schváleného v jiném členském státě důkaz, že byl v členském státě usazení skutečně schválen, a že má požadovanou infrastrukturu a zaměstnance k poskytování služeb na rakouském území. Tyto skutečnosti by mohly být potvrzeny příslušnými orgány členského státu usazení, které jsou pověřeny dohledem nad činností dotyčného subjektu.
- 59 Krom toho pro případ, že by byly při kontrolách prováděných v Rakousku tímto subjektem zjištěny nesrovnalosti, stanoví nařízení č. 2092/91 v článku 10a systém výměny informací mezi členskými státy, který by rakouským orgánům umožnil uvědomit o této nesrovnalosti orgány vykonávající dohled nad daným kontrolním subjektem, aby tyto orgány přijaly příslušná opatření, například provést inspekci provozních místností tohoto subjektu a v případě nutnosti mu odejmout schválení.
- 60 Je tudíž třeba konstatovat, že požadavek vycházející ze sporné správní praxe není přiměřený cíli ochrany spotřebitele, kterého se dovolává Rakouská republika.

- 61 Z předchozích úvah tudíž vyplývá, že Rakouská republika tím, že vyžaduje, aby soukromé subjekty schválené v jiném členském státě měly provozovnu na rakouském území, chtějí-li tam poskytovat kontrolní služby, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

K nákladům řízení

- 62 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rakouská republika neměla ve věci úspěch, je třeba posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Rakouská republika tím, že vyžaduje, aby soukromé subjekty v oblasti kontroly produktů pocházejících z ekologického zemědělství, schválené v jiném členském státě, měly provozovnu na rakouském území, chtějí-li tam poskytovat kontrolní služby, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.**
- 2) **Rakouské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.