DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

29. november 2007 *

I sag C-393/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 4. november 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og G. Braun, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič og E. Levits (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juli 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, idet den kræver, at private kontrolorganer inden for området for økologisk landbrug (herefter »private organer«), som har hjemsted og er godkendt i en anden medlemsstat, opretholder et forretningssted eller en anden varig infrastruktur i Østrig, for at de kan udøve deres virksomhed dér.

Retsforskrifter

De fællesskabsretlige bestemmelser

2 Rådets forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler (EFT L 198, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1804/1999 af 19. juli 1999 (EFT L 222, s. 1, herefter »forordning nr. 2092/91«), fastsætter minimumsbestemmelser på området for økologisk produktion af landbrugsprodukter, kontrolprocedurer for de pågældende produktionsmetoder og certificering af produkter af denne produktion. Produkter, som opfylder de heri opstillede krav, kan i henhold til denne forordning forsynes med angivelsen »Økologisk jordbrug — EF-kontrolordning«, bl.a. i form af mærkning.

3 Artikel 1, 2 og 4 i forordning nr. 2092/91 opregner de berørte produkter og de angivelser, som henviser til den økologiske produktionsmetode, og definerer visse begreber. Forordningens artikel 3 bestemmer, at forordningen finder anvendelse med forbehold af andre fællesskabsbestemmelser eller nationale bestemmelser i overensstemmelse med fællesskabsretten. I forordningens artikel 5 fastsættes betingelserne for, at der i mærkningen eller reklamen for et produkt må henvises til den økologiske produktionsmetode, mens forordningens artikel 6 opregner, hvilke produktionsregler begrebet »økologisk produktionsmetode« indebærer.

4 Artikel 8 i forordning nr. 2092/91 har følgende ordlyd:

»1. Erhvervsdrivende, der producerer, tilbereder eller fra et tredjeland indfører produkter som omhandlet i artikel 1 med henblik på deres markedsføring, skal:

a) give meddelelse om denne aktivitet til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende aktivitet udøves; meddelelsen skal omfatte oplysningerne som anført i bilag IV

b) lade virksomheden omfatte af den i artikel 9 fastlagte kontrolordning.

2. Medlemsstaterne udpeger en myndighed eller et organ til at modtage meddelelserne.

Medlemsstaterne kan bestemme, at der skal meddeles sådanne supplerende oplysninger, som de finder påkrævede, for at kontrollen af de pågældende erhvervsdrivende kan blive effektiv.

3. Den kompetente myndighed drager omsorg for, at en ajourført liste med navne og adresser på de erhvervsdrivende, der er omfattet af kontrolordningen, stilles til rådighed for interesserede.«

5 Artikel 9 i forordning nr. 2092/91 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne iværksætter en kontrolordning, der varetages af en eller flere udpegede kontrolmyndigheder og/eller af godkendte private organer, som de erhvervsdrivende, der producerer, tilbereder eller fra tredjelande importerer produkter som omhandlet i artikel 1, skal underlægges.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at erhvervsdrivende, som overholder denne forordning og betaler deres bidrag til kontrolomkostningerne, har adgang til kontrolordningen.

3. Kontrolordningen omfatter mindst gennemførelsen af de kontrolforanstaltninger og forholdsregler, der er anført i bilag III.

4. Med henblik på private kontrolorganers gennemførelse af kontrolordningen udpeger medlemsstaterne en myndighed, som det påhviler at godkende og føre tilsyn med disse organer.

5. Ved godkendelse af et privat kontrolorgan tages følgende i betragtning:

a) organets standardkontrolplan, der skal indeholde en detaljeret beskrivelse af de kontrolforanstaltninger og forholdsregler, som organet forpligter sig til at pålægge de erhvervsdrivende, som det kontrollerer

b) de sanktioner, som organet agter at anvende, hvis der konstateres uregelmæssigheder og/eller overtrædelser

c) tilstrækkelige ressourcer i form af kvalificeret personale og administrativt og teknisk udstyr, erfaring inden for kontrol samt pålidelighed

d) organets objektivitet i forhold til de erhvervsdrivende, som kontrollen omfatter.

6. Når et kontrolorgan er godkendt, skal den kompetente myndighed:

a) sikre, at den kontrol, organet gennemfører, er objektiv

b) efterprøve kontrollens effektivitet

c) gøre sig bekendt med de konstaterede uregelmæssigheder og/eller overtrædelser og de pålagte sanktioner

d) tilbagekalde godkendelsen af et kontrolorgan, hvis det ikke opfylder de i litra a) og b) omhandlede krav eller ikke længere opfylder betingelserne i stk. 5, eller ikke opfylder kravene i stk. 7, 8, 9 og 11.

6a. Medlemsstaterne tildeler inden den 1. januar 1996 hvert kontrolorgan eller hver kontrolmyndighed, der er godkendt eller udpeget i overensstemmelse med denne artikel, et kodenummer. De underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom; Kommissionen offentliggør disse kodenumre i den liste, der er omhandlet i sidste afsnit i artikel 15.

7. Kontrolmyndigheden og de i stk. 1 omhandlede godkendte kontrolorganer:

a) sikrer, at i det mindste de i bilag III anførte kontrolforanstaltninger og forholdsregler iværksættes på de bedrifter, som kontrollen omfatter

b) må ikke videregive oplysninger og data, som de kommer i besiddelse af under udførelsen af kontrollen, til andre end den ansvarlige for den pågældende bedrift og de kompetente myndigheder.

8. De godkendte kontrolorganer:

a) giver den kompetente myndighed adgang til at inspicere deres kontorer og anlæg og giver alle oplysninger og enhver hjælp, som den kompetente myndighed skønner påkrævet for at kunne varetage sine forpligtelser i henhold til denne forordning

b) fremsender senest den 31. januar hvert år til medlemsstatens kompetente myndighed en liste over de erhvervsdrivende, der var undergivet deres kontrol pr. 31. december det foregående år, og forelægger den pågældende myndighed en kortfattet årsrapport.

9. Den kontrolmyndighed og de kontrolorganer, der er omhandlet i stk. 1, skal:

a) hvis der konstateres en uregelmæssighed for så vidt angår anvendelsen af artikel 5, 6 og 7 eller iværksættelsen af de i bilag III anførte foranstaltninger, drage omsorg for, at de i artikel 2 omhandlede angivelser med henvisning til den økologiske produktionsmetode fjernes fra ethvert parti eller enhver produktion, som er berørt af uregelmæssigheden

b) hvis der konstateres en overtrædelse, som er åbenlys eller har langvarig virkning, forbyde den pågældende erhvervsdrivende at markedsføre produkter forsynet med angivelser, som henviser til den økologiske produktionsmetode, for et tidsrum, der skal aftales med medlemsstatens kompetente myndighed.

[...]

11. Fra den 1. januar 1998 skal godkendte kontrolorganer med forbehold af stk. 5 og 6 opfylde kravene i EN 45011.

[...]«

6 Artikel 10 i forordning nr. 2092/91 bestemmer, at mærkningen af de produkter, som er underlagt den i forordningens artikel 9 omhandlede kontrolordningen, kan være forsynet med en angivelse og/eller et logo i overensstemmelse med bilag V til

forordningen. I denne forbindelse pålægger artikel 10, stk. 3, kontrolorganerne tilsvarende håndhævelsesforpligtelser som dem, der er fastsat i forordningens artikel 9, stk. 9.

7 Artikel 10a i forordning nr. 2092/91, som vedrører generelle håndhævelsesforanstaltninger, har følgende ordlyd:

»1. Hvis en medlemsstat i forbindelse med et produkt, som kommer fra en anden medlemsstat, og som bærer en af de i artikel 2 og/eller bilag V omhandlede angivelser, konstaterer uregelmæssigheder eller overtrædelser vedrørende anvendelsen af denne forordning, skal den underrette den medlemsstat, der har udpeget kontrolmyndigheden eller godkendt kontrolorganet, samt Kommissionen herom.

2. Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at undgå svigagtig anvendelse af de i artikel 2 og/eller bilag V omhandlede angivelser.«

8 Bilag III til forordning nr. 2092/91 præciserer minimumsbetingelserne for kontrolforanstaltninger og forholdsreglerne under kontrolordningen som omhandlet i forordningens artikel 8 og 9.

9 I de generelle bestemmelser i dette bilag bestemmes i punkt 9, stk. 2, og punkt 10, at de private organer har beføjelse til midlertidigt at forbyde en kontrolleret erhvervsdrivende at markedsføre et produkt med henvisning til den økologiske produktionsmetode, hvis der er mistanke om, at produktet ikke opfylder kravene i forordningen, og at organerne skal have adgang til den erhvervsdrivendes lokaler og regnskaber.

De nationale bestemmelser

10 I overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2092/91 har Republikken Østrig valgt at indføre en kontrolordning med økologiske landbrugsprodukter, der varetages af private organer. I henhold til den administrative gennemførelsespraksis for denne forordning kræves det for at kunne udøve kontrolvirksomhed i Østrig, at et privat organ har et forretningssted på det østrigske område, som opfylder kravene med hensyn til personale samt administrative og tekniske ressourcer, som følger af forordningen, selv hvis organet allerede er godkendt og etableret i en anden medlemsstat.

11 Lov af 1975 om levnedsmidler (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. nr. 86/1975) bestemmer i § 35, at regeringscheferne for delstaterne (Landeshauptmann) er bemyndiget til at godkende og føre tilsyn med de private organer. Disse vedtager endvidere i henhold til denne lovs § 10, stk. 4, bl.a. de forbudsforanstaltninger, som er omhandlet i artikel 9, stk. 9, litra b), i forordning nr. 2092/91 efter forslag fra organerne.

Den administrative procedure

12 Som følge af en klage fra et privat organ, der var godkendt og etableret i Tyskland, fremsendte Kommissionen to anmodninger om oplysninger til de østrigske myndigheder vedrørende de betingelser, som private organer godkendt i en anden medlemsstat skal opfylde for at kunne udøve virksomhed i Østrig. Anmodningerne omhandlede særligt kravet om et forretningssted eller en varig infrastruktur i Østrig. På grundlag af de besvarelser, den modtog, rejste Kommissionen i sin åbningsskrivelse af 8. november 2000 til Republikken Østrig spørgsmål om dette kravs forenelighed med artikel 49 EF.

13 Henset til de østrigske myndigheders besvarelse af denne skrivelse fremsendte Kommissionen den 16. oktober 2002 en begrundet udtalelse til Republikken Østrig, hvori den opfordrede medlemsstaten til at efterkomme sine forpligtelser inden for en frist på to måneder regnet fra meddelelsen af udtalelsen. Kommissionen anførte i udtalelsen, at den forpligtelse, der pålægges private organer, der er godkendt og etableret i en anden medlemsstat, til at have et forretningssted eller en varig infrastruktur i Østrig, er i strid med artikel 49 EF, og at selv om det er lovligt for enhver medlemsstat at sikre sig, at organerne faktisk har en godkendelse i den medlemsstat, som de er etableret i, vil en forkortet godkendelsesprocedure være tilstrækkelig i denne forbindelse.

14 Republikken Østrig har i sin besvarelse af 23. december 2002 anført, at de private organers virksomhed falder ind under undtagelsen til artikel 49 EF, som fremgår af artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, EF. Subsidiært har den fastholdt sit tidligere synspunkt, hvorefter det er i de økologiske produkters producenters og forbrugeres interesse, at de private organer har et forretningssted eller en varig infrastruktur i Østrig for at give de nationale myndigheder mulighed for at kontrollere, under hvilke betingelser organerne udfører deres kontrol.

15 Da Kommissionen var af den opfattelse, at situationen stadig var utilfredsstillende, anlagde den det foreliggende søgsmål.

Søgsmålet

Parternes argumenter

16 Kommissionen er af den opfattelse, at den anfægtede administrative praksis hører under det område, som er harmoniseret ved forordning nr. 2092/91. Den har i denne

forbindelse understreget, at Rådet for Den Europæiske Union ikke ved vedtagelsen af denne forordning henviste til EØF-traktatens artikel 66 (senere EF-traktatens artikel 66, nu artikel 55 EF), sammenholdt med EØF-traktatens artikel 55 (senere EF-traktatens artikel 55, nu artikel 45 EF), hvorfor kontrol med og mærkning af økologiske landbrugsprodukter ikke udgør en aktivitet, som er udelukket fra anvendelsesområdet for princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 49 EF.

17 Denne konklusion er i øvrigt bekræftet ved forskellige forhold, som viser, at de private organers virksomhed ikke er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis, og Kommissionen har i denne forbindelse henvist til dom af 21. juni 1974, Reyners (sag 2/74, Sml. s. 631).

18 For det første henhører det retlige forhold mellem kontrolorganet og den kontrollerede erhvervsdrivende, som fører til udstedelsen af en overensstemmelsesattest eller ej, fuldstændigt under privatretten.

19 For det andet kan forbuddet for en erhvervsdrivende mod at henvise til den økologiske produktionsmetode samt de andre foranstaltninger, som følger af artikel 9, stk. 9, og artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 2092/91 i tilfælde af uregelmæssigheder, i sidste instans alene pålægges af de kompetente offentlige myndigheder eller retsinstanser og ikke af de private organer selv. Forbuddet mod at henvise til den økologiske produktionsmetode er i øvrigt ikke til hinder for den klassiske markedsføring af produkterne.

20 Hvad angår den anfægtede administrative praksis' overensstemmelse med princippet om den frie udveksling af tjenesteydelse har Kommissionen anerkendt, at det står de østrigske myndigheder frit at sikre sig, at de private organer faktisk er i besiddelse af en godkendelse i deres oprindelsesmedlemsstat ved hjælp af f.eks. en

forenklet godkendelsesprocedure. Kravet om fast forretningssted i Østrig udgør imidlertid for det første en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som omhandlet i artikel 49 EF, eftersom kravet gør en sådan ydelse mindre attraktiv for private organer, som allerede har et forretningssted i en anden medlemsstat, på grund af de omkostninger, det ville kræve, og ser for det andet bort fra den omstændighed, at et sådant organ allerede opfylder de betingelser, der stilles i forordning nr. 2092/91, i godkendelsesmedlemsstaten. Den godkendelse, der er givet i denne medlemsstat, garanterer således, at de omhandlede private organer har de nødvendige kompetencer, erfaringer og midler til at levere kontrolydelser i Østrig.

21 Hvad angår det af den østrigske regering fremførte argument om nødvendigheden af at kunne kontrollere objektiviteten og effektiviteten af de private organers kontrol for at beskytte forbrugerne har Kommissionen understreget, at forordning nr. 2092/91 fastsætter særlige sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af kontrolkriterierne, og at det alene tilkommer de kompetente myndigheder i godkendelsesmedlemsstaten at vedtage de foranstaltninger, der bl.a. fremgår af forordningens artikel 9, stk. 5, 7-9 og 11.

22 Republikken Østrig har ikke bestridt, at kravet om, at private organer, som er etableret og godkendt i en anden medlemsstat, skal have et forretningssted i Østrig for at kunne udøve deres virksomhed dér, kan hindre den frie udveksling af tjenesteydelse, som er sikret ved artikel 49 EF.

23 Republikken har imidlertid anført, at de private organers virksomhed som fastsat i forordning nr. 2092/91 er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, EF.

24 Dette synspunkt bygger på forskellige bestemmelser i forordning nr. 2092/91.

25 Forordningens artikel 10 bestemmer således, at de private organer skal udstede overensstemmelsesattester. I henhold til østrigsk forvaltningsret er udstedelse af offentlige dokumenter en handling foretaget under udøvelsen af offentlig myndighed og ikke en simpel forvaltningsakt. Rækkevidden af et forbud mod at henvise til den økologiske produktionsmetode er ligeledes afgørende, idet det i visse tilfælde kan svare til et forbud mod markedsføring.

26 De kontrolbeføjelser, som de private organer har i henhold til artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2092/91, sammenholdt med bilag III til denne forordning, er i øvrigt direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Den omstændighed, at de private organer er ansvarlige for de administrative og tekniske aspekter af kontrollen, og at organerne er bundet af en privatretlig kontrakt med de erhvervsdrivende, som de kontrollerer, har i denne forbindelse ingen betydning for kvalificeringen af deres virksomhed, hvilket fremgår af Domstolens praksis, navnlig dom af 5. oktober 1994, van Schaik (sag C-55/93, Sml. I, s. 4837, præmis 16).

27 Republikken Østrig har i øvrigt anført, at forordning nr. 2092/91 ikke harmoniserer samtlige aspekter af de private organers kontrol- og godkendelsesprocedure, hvorfor hver medlemsstat kan underlægge de organer, som ønsker at udbyde deres tjenester på medlemsstatens område, betingelser, som giver de kompetente myndigheder mulighed for at gennemføre de i forordningen fastsatte foranstaltninger til kontrol og tilsyn med organerne. Gennemførelse af overvågning vil imidlertid blive gjort vanskelig, endda umulig, hvis organerne ikke har et fast forretningssted på medlemsstatens område. Et sådant krav er særligt berettiget med henblik på at sikre forbrugerne af økologiske landbrugsprodukter.

Domstolens bemærkninger

28 Indledningsvis bemærkes, at i tilfælde, hvor medlemsstaterne har valgt en ordning, hvor kontrollen med økologiske landbrugsprodukter varetages af private organer, fastlægger forordning nr. 2092/91 proceduren og betingelserne for godkendelse af disse organer, hvilke kontrolmetoder organerne skal anvende, og hvilke tilsynsprocedurer disse organer selv er underlagt i godkendelsesmedlemsstaten. Forordningen indeholder imidlertid ingen bestemmelser vedrørende leveringen af de private organers kontrol i andre medlemsstater end den, hvori de er godkendt.

29 Selv om det er korrekt, at medlemsstaterne i princippet fortsat har kompetence til at fastsætte betingelserne for udøvelsen af virksomhed i denne sektor, idet der ikke er sket en fuldstændig harmonisering på fællesskabsplan i sektoren, er de dog forpligtet til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende friheder, der er garanteret ved traktaten (jf. dom af 26.1.2006, sag C-514/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 963, præmis 23, og af 14.12.2006, sag C-257/05, Kommissionen mod Østrig, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 18).

30 I nærværende sag er der rejst spørgsmål om, hvorvidt kravet om, at private organer, som allerede er godkendt og etableret i en anden medlemsstat, skal have et forretningssted i Østrig, som er pålagt ved den anfægtede administrative praksis, er foreneligt med artikel 49 EF.

31 Ifølge fast retspraksis skal alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, betragtes som restriktioner for denne frihed (jf. dom af 3.10.2006, sag C-452/04, Fidium Finanz, Sml. I, s. 9521, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

32 Kravet om etablering, som følger af den anfægtede administrative praksis, er direkte i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, idet det gør det umuligt for private organer, der alene har forretningssted i en anden medlemsstat, at levere de omhandlede tjenesteydelser i Østrig (jf. analogt dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

33 Følgelig skal det undersøges, hvorvidt den anfægtede administrative praksis kan begrundes i undtagelserne i traktaten eller i tvingende almene hensyn.

34 Republikken Østrig, som ikke har anfægtet, at kravet udgør en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, har i denne forbindelse principalt anført, at de private organers virksomhed er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, EF, og subsidiært, at den anfægtede administrative praksis er begrundet i hensynet til forbrugerbeskyttelsen.

35 Hvad angår det første argument bemærkes, at artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, EF, som undtagelse til den grundlæggende regel om fri udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at dens rækkevidde begrænses til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som bestemmelsen tillader medlemsstaterne at beskytte (jf. i denne retning dom af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

36 Den undtagelse, der er fastsat i disse artikler, skal således ifølge fast retspraksis begrænses til virksomhed, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (jf. dommen i sagen Servizi Ausiliari Dottori

Commercialisti, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis), hvilket udelukker, at rent vejledende og forberedende funktioner i forhold til det organ, der faktisk udøver offentlig myndighed ved at træffe den endelige beslutning, kan betragtes som forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i undtagelsens forstand (dom af 13.7.1993, sag C-42/92, Thijssen, Sml. I, s. 4047, præmis 22).

37 Det følger af forordning nr. 2092/91, at de private organers virksomhed og deres udøvelse heraf kan beskrives på følgende måde.

38 For det første skal de private organer i henhold til artikel 9, stk. 3, gennemføre de kontrolforanstaltninger og forholdsregler, der er anført i bilag III til forordningen.

39 For det andet skal organerne i henhold til forordningens artikel 9, stk. 9, litra a) og b), drage de nødvendige konsekvenser af den gennemførte kontrol ved at afgøre, om der kan gives tilladelse til at anvende angivelser med henvisning til den økologiske produktionsmetode eller ej for produkter, der afsættes af de erhvervsdrivende, de kontrollerer, og i tilfælde af en overtrædelse, som er åbenlys eller har langvarig virkning, forbyde den pågældende erhvervsdrivende at markedsføre produkter forsynet med angivelser, som henviser til den økologiske produktionsmetode, for et tidsrum, der skal aftales med medlemsstatens kompetente myndighed.

40 For det tredje skal organerne i henhold til artikel 9, stk. 6, litra c), og artikel 9, stk. 8, litra a) og b), redegøre for deres virksomhed ved at meddele den myndighed, der behandler henholdsvis organernes godkendelse og tilsyn, de konstaterede uregelmæssigheder og overtrædelser samt de pålagte sanktioner ved at give myndighederne alle de nødvendige oplysninger og hvert år at fremsende en liste over de erhvervsdrivende, der var undergivet deres kontrol, samt en årsrapport. Det bestemmes i øvrigt i artikel 9, stk. 8, litra a), at de private organer skal give den

kompetente myndighed adgang til at inspicere deres kontorer og anlæg og skal give alle oplysninger og enhver hjælp, som den kompetente myndighed skønner påkrævet for at kunne varetage sine forpligtelser.

41 Selv om det fremgår af disse forhold, at de private organers virksomhed ikke er begrænset til blot at gennemføre kontrol med de økologiske landbrugsprodukters overensstemmelse, men ligeledes indebærer udøvelsen af prærogativer for så vidt angår de konsekvenser, der skal drages af kontrollen, skal det imidlertid understreges, at forordning nr. 2092/91 bestemmer, at de kompetente offentlige myndigheder skal fastsætte rammerne for disse organer. Forordningens artikel 9, stk. 4, underlægger således organerne myndighedernes tilsyn. Blandt andre bestemmelser præciserer artikel 9, stk. 6, hvorledes dette tilsyn skal gennemføres, idet det bl.a. fastslås, at myndigheden ud over dens kompetence for så vidt angår udstedelse og tilbagekaldelse af godkendelser skal efterprøve effektiviteten af de private organers kontrol. Forordningens artikel 9, stk. 8, litra a), pålægger endvidere organerne at give den kompetente myndighed adgang til at inspicere deres kontorer og anlæg.

42 Det ses således, at de private organer udøver deres virksomhed under de kompetente offentlige myndigheders tilsyn, og i sidste ende er det myndighederne, der er ansvarlige for organernes kontrol og afgørelser, hvilket de forpligtelser, som påhviler myndighederne, jf. denne doms forudgående præmis, viser. Denne konklusion bekræftes i øvrigt af den tilsynsordning med de private organer, som er gennemført ved lov af 1975 om levnedsmidler, som bestemmer, at det er Landeshauptmänner, der som tilsynsmyndighed vedtager de foranstaltninger, som følger af artikel 9, stk. 9, litra b), i forordning nr. 2092/91, idet organerne på dette område alene har kompetence til at stille forslag. Det følger heraf, at den vejledende og forberedende funktion, som er tilkendt de private organer ved forordningen i forhold til tilsynsmyndigheden, ikke kan betragtes som direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, EF.

43 Republikken Østrig har imidlertid anført, at de private organers udstedelse af overensstemmelsesattester ifølge østrigsk forvaltningsret svarer til en handling foretaget under udøvelsen af offentlig myndighed. De pågældende organer har i øvrigt særlige offentligretlige beføjelser til at gennemføre deres virksomhed, særligt for så vidt angår de kontrol- og sanktionsbeføjelser, der er tillagt dem.

44 Det skal i denne forbindelse for det første understreges, at således som det fremgår af denne doms præmis 35, skal undtagelsen i artikel 55 EF, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, EF, fortolkes således, at dens rækkevidde begrænses til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som den giver medlemsstaterne mulighed for at bevare.

45 Det bemærkes for det andet, at selv om forordning nr. 2092/91 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne tillægger de private organer offentligretlige beføjelser til at gennemføre deres kontrolvirksomhed, dvs. tildeler dem andre opgaver, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, fremgår det imidlertid af Domstolens praksis, at undtagelsen i artikel 45 EF og 55 EF ikke kan udvides til et helt erhverv, når en virksomhed, der eventuelt er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, udgør et element, der kan udskilles fra det pågældende erhvervs virksomhed som helhed (jf., for så vidt angår artikel 45 EF, Reyners-dommen, præmis 47).

46 Det skal imidlertid bemærkes, at som det fremgår af denne doms præmis 42, er de private organers virksomhed som fastlagt i forordning nr. 2092/91 ikke i sig selv direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, hvorfor enhver anden yderligere virksomhed, som har en sådan forbindelse, nødvendigvis kan udskilles.

47 Det skal endelig bemærkes, at den kontrolordning, der er gennemført ved forordning nr. 2092/91, adskiller sig fra den kontrolordning, der er gennemført ved Rådets direktiv 77/143/EØF af 29. december 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teknisk kontrol med motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT L 47, s. 47), der gav anledning til van Schaik-dommen, som Republikken Østrig har påberåbt sig til støtte for sit synspunkt.

48 Selv om Domstolen i den pågældende doms præmis 22 fastslog, at da eftersynsbetingelserne kun delvist var harmoniseret, fastsatte direktiv 77/143 i betragtning af mængden af kontrolsystemer og -procedurer ikke en forpligtelse for hver medlemsstat til at anerkende kontrolattester udstedt i andre medlemslande for køretøjer, der er indregistreret på medlemsstatens eget territorium, skal det understreges, at forordning nr. 2092/91, som det fremgår af 13. betragtning til forordningen, tilsigter at gennemføre en ordning med kontrol af økologiske landbrugsprodukter, som svarer til de fællesskabsretlige minimumskrav, hvis overholdelse giver ret til anvendelsen af en fællesskabsretlig overensstemmelsesangivelse.

49 Da forordning nr. 2092/91 gennemfører en harmonisering af de pågældende landbrugsprodukters angivelse af overensstemmelse, kan Republikken Østrig derfor ikke med føje påberåbe sig van Schaik-dommen.

50 Da artikel 55 EF ikke med føje kan gøres gældende af Republikken Østrig i nærværende sag, skal medlemsstatens andet argument vedrørende den anfægtede administrative praksis' begrundelse i hensynet til forbrugerbeskyttelsen undersøges.

51 Republikken Østrig har særligt anført, at kravet om et forretningssted eller en varig infrastruktur i Østrig er ufravigeligt for, at de østrigske myndigheder dels kan sikre,

at de private organer, som leverer kontrolydelserne, faktisk har den fornødne infrastruktur og det fornødne personale, dels kan gennemføre deres kontroller som fastsat i forordning nr. 2092/91.

52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forbrugerbeskyttelse i overensstemmelse med fast retspraksis kan begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning bl.a. dom af 9.7.1997, forenede sager C-34/95 — C-36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 53, af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli m.fl., Sml. I, s. 13031, præmis 67, og af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica m.fl., Sml. I, s. 1891, præmis 46).

53 Det bør imidlertid undersøges, om de foranstaltninger, der er truffet i denne forbindelse, ikke går ud over, hvad der er objektivt nødvendigt (jf. i denne retning, dom af 11.3.2004, sag C-496/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2351, præmis 68).

54 Kravet om, at private organer godkendt i en anden medlemsstat skal have et forretningssted i Østrig for at kunne udøve deres virksomhed dér, går videre end det, der er objektivt nødvendigt med henblik på at nå formålet om forbrugerbeskyttelse.

55 Det skal således bemærkes, at forordning nr. 2092/91 fastsætter minimumskriterierne for tilsyn med organerne. Disse kriterier skal anvendes af alle medlemsstater, hvorfor der er sikkerhed for, at et sådant organ, som er godkendt i en medlemsstat, og som præsterer kontrolydelser i Østrig, bl.a. opfylder de forskellige kriterier i forordningen, og dermed er forbrugerbeskyttelsen sikret.

56 Ved at stille krav om, at private organer, som er godkendt i en anden medlemsstat, skal have et forretningssted i Østrig, for at de østrigske myndigheder kan føre tilsyn med deres virksomhed, udelukker den anfægtede administrative praksis således, at der tages hensyn til de forpligtelser og det tilsyn, som organerne allerede er underlagt i godkendelsesmedlemsstaten.

57 De østrigske myndigheder kan imidlertid opnå de garantier, som forordning nr. 2092/91 og forbrugerbeskyttelsen tilsiger, ved mindre indgribende foranstaltninger.

58 De pågældende myndigheder kan således forud for enhver ydelse kræve, at et privat organ, som er godkendt i en anden medlemsstat, godtgør, at organet faktisk har en godkendelse og den fornødne infrastruktur og det fornødne personale i etableringsmedlemsstaten til at udføre de ydelser, som det ønsker at præstere i Østrig. Disse forhold kan bekræftes af de kompetente myndigheder i etableringsmedlemsstaten, som har kompetence til at føre tilsyn med det pågældende organs virksomhed.

59 Hvis der konstateres en uregelmæssighed i den kontrol, som organet har udført i Østrig, er der i artikel 10a i forordning nr. 2092/91 fastsat en ordning med udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, som giver de østrigske myndigheder mulighed for at give organets tilsynsmyndigheder meddelelse om denne uregelmæssighed, således at tilsynsmyndigheden kan vedtage foranstaltninger, f.eks. inspektion af organets lokaler, og hvis det er nødvendigt tilbagekalde godkendelsen.

60 Det skal derfor fastslås, at det krav, der følger af den anfægtede administrative praksis, ikke er proportionelt med formålet om forbrugerbeskyttelse, som Republikken Østrig har påberåbt sig.

61 Følgelig har Republikken Østrig tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF ved at kræve, at private organer, som er godkendt i en anden medlemsstat, skal have et forretningssted i Østrig, for at de kan udøve deres kontrolvirksomhed dér.

Sagens omkostninger

62 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Republikken Østrig har tabt sagen og bør derfor pålægges sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, idet den kræver, at private kontrolorganer inden for området for økologisk landbrug, som er godkendt i en anden medlemsstat, skal have et forretningssted i Østrig, for at de kan udøve deres kontrolvirksomhed dér.

2) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.

Underskrifter