ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

29 november 2007 *

In zaak C-393/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 4 november 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en G. Braun als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič en E. Levits (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 2007,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift vraagt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk, door te vereisen dat in andere lidstaten gevestigde en erkende particuliere controleorganisaties voor producten uit de biologische landbouw (hierna: „particuliere organisaties") in Oostenrijk een zetel of een andere vaste infrastructuur moeten hebben om er hun activiteiten te kunnen uitoefenen, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

2 Verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PB L 198, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1804/1999 van de Raad van 19 juli 1999 (PB L 222, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2092/91"), legt minimumnormen vast voor de biologische teelt van landbouwproducten, de controleprocedures voor de betrokken productiemethoden en de certificering van de uit deze teelt voortkomende producten. Ingevolge deze verordening mogen producten die aan de daarin voorgeschreven vereisten voldoen, worden aangeduid met de vermelding „Biologische landbouw — EG-controlesysteem", meer bepaald in de vorm van etikettering.

3 De artikelen 1, 2 en 4 van verordening nr. 2092/91 sommen de betrokken producten en aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode op en geven een definitie van deze begrippen. Artikel 3 van deze verordening bepaalt dat zij geen afbreuk doet aan andere communautaire bepalingen en nationale bepalingen die met de gemeenschapsregelgeving in overeenstemming zijn. Artikel 5 van bedoelde verordening legt de voorwaarden vast waaronder bij de etikettering of in de reclame mag worden verwezen naar de biologische productiemethode, terwijl artikel 6 van deze zelfde verordening de productieregels uiteenzet die onder het begrip „biologische productiemethode" zijn begrepen.

4 Artikel 8 van verordening nr. 2092/91 is als volgt verwoord:

„1. Iedere marktdeelnemer die de in artikel 1 bedoelde producten produceert, bereidt of uit een derde land invoert om ze in de handel te brengen, moet:

a) de bevoegde instantie van de lidstaat waar hij zijn werkzaamheden uitoefent daarvan in kennis stellen; deze kennisgeving omvat de in bijlage IV bedoelde gegevens;

b) zijn onderneming onderwerpen aan het in artikel 9 bedoelde systeem van controle.

2. De lidstaten wijzen een instantie of een organisatie aan waarbij de kennisgeving moet worden ingediend.

De lidstaten mogen eisen dat aanvullende gegevens worden meegedeeld als zij dat nodig achten voor een doeltreffende controle van de marktdeelnemers.

3. De bevoegde autoriteit zorgt ervoor dat een bijgewerkte lijst met namen en adressen van de aan de controle onderworpen marktdeelnemers voor belangstellenden beschikbaar is."

5 Artikel 9 van verordening nr. 2092/91 bepaalt:

„1. De lidstaten voeren een controlesysteem in dat wordt toegepast door een of meer aangewezen controle-instanties en/of door erkende particuliere organisaties waaraan de marktdeelnemers die de in artikel 1 bedoelde producten produceren of bereiden onderworpen moeten zijn.

2. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te zorgen dat voor een marktdeelnemer die de bepalingen van deze verordening naleeft en zijn bijdrage aan de controlekosten betaalt, de toegang tot het controlesysteem verzekerd is.

3. De controle omvat ten minste de in bijlage III omschreven controle- en voorzorgsmaatregelen.

4. Met het oog op de tenuitvoerlegging van de controle door particuliere organisaties wijzen de lidstaten een instantie aan voor de erkenning van en het toezicht op deze organisaties.

5. Bij de erkenning van een particuliere controleorganisatie wordt rekening gehouden met:

a) het standaardcontroleplan van de organisatie, dat een gedetailleerde beschrijving dient te bevatten van de controle- en voorzorgsmaatregelen die de organisatie toezegt te zullen toepassen op de door haar te controleren marktdeelnemers;

b) de sancties die de organisatie zal nemen ingeval zij onregelmatigheden vaststelt;

c) de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel, een adequate administratieve en technische uitrusting, ervaring op het gebied van de controle en betrouwbaarheid;

d) de objectiviteit van de controleorganisatie ten opzichte van de door haar te controleren marktdeelnemers.

6. Na de erkenning van een controleorganisatie dient de bevoegde instantie te zorgen voor:

a) de objectiviteit van de door de controleorganisatie uitgevoerde controles;

b) de doeltreffendheid van de controles te verifiëren;

c) kennis te nemen van de geconstateerde overtredingen en de opgelegde sancties;

d) de erkenning van een controleorganisatie die niet voldoet aan de sub a en b of [in] de leden 7, 8, 9 en 11, bedoelde eisen of niet meer beantwoordt aan de criteria van lid 5, in te trekken.

6 bis. Vóór 1 januari 1996 wijzen de lidstaten een codenummer toe aan elke controleorganisatie of -instantie die is erkend of aangewezen overeenkomstig het bepaalde in dit artikel. Zij delen dit mee aan de overige lidstaten en aan de Commissie, die deze codenummers bekendmaakt in de in de laatste alinea van artikel 15 bedoelde lijst.

7. De controle-instantie en de in lid 1 bedoelde erkende controleorganisaties:

a) zorgen ervoor dat op de bedrijven die zij controleren ten minste de in bijlage III vermelde controle- en voorzorgsmaatregelen worden toegepast;

b) mogen de bij hun controleactiviteit verkregen informatie en gegevens niet bekendmaken aan andere personen dan degenen die voor het betrokken bedrijf verantwoordelijk zijn en de bevoegde openbare instanties.

8. De erkende controleorganisaties:

a) verlenen de bevoegde instantie met het oog op inspectie toegang tot hun kantoren en installaties en geven alle informatie en hulp die de bevoegde instantie nodig acht om aan haar verplichtingen krachtens deze verordening te voldoen;

b) verstrekken de bevoegde instantie van de lidstaat vóór 31 januari van elk jaar een lijst van de marktdeelnemers die op 31 december van het voorgaande jaar aan hun controle waren onderworpen en dienen jaarlijks een beknopt verslag in.

9. De in lid 1 genoemde controlerende instantie en controleorganisaties moeten:

a) wanneer zij een onregelmatigheid constateren met betrekking tot de uitvoering van de artikelen 5, 6 en 7 of van de in bijlage III vermelde maatregelen, de in artikel 2 bedoelde aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode doen verwijderen van de volledige partij of de hele productie waarop de onregelmatigheid betrekking heeft;

b) wanneer zij een duidelijke overtreding of een overtreding met langdurige gevolgen constateren, de marktdeelnemer het recht ontnemen om [...] producten met aanduidingen betreffende de biologische productiemethode op de markt te brengen gedurende een periode die in overleg met de bevoegde instantie van de lidstaat wordt vastgesteld.

[...]

11. Onverminderd het bepaalde in lid 5 en lid 6 moeten erkende controleorganisaties met ingang van 1 januari 1998 voldoen aan norm EN 45011.

[...]"

6 Artikel 10 van verordening nr. 2092/91 voorziet in de aanbrenging van een aanduiding en/of van een logo dat in overeenstemming is met bijlage V bij deze verordening en dat wordt vermeld op de etiketten van de aan het controlesysteem

van artikel 9 van bedoelde verordening onderworpen producten. Artikel 10, lid 3, legt in dit verband aan de controleorganisaties uitvoeringsverplichtingen op die gelijkluidend zijn aan die van artikel 9, lid 9, van dezelfde verordening.

7 Artikel 10 bis van verordening nr. 2092/91 bepaalt met betrekking tot de algemene uitvoeringsmaatregelen:

„1. Wanneer een lidstaat met betrekking tot een product afkomstig uit een andere lidstaat waarop een in artikel 2 en/of bijlage V bedoelde aanduiding voorkomt, onregelmatigheden of overtredingen ten aanzien van de bepalingen van deze verordening constateert, moet hij de lidstaat die de controle-instantie heeft aangewezen of de controleorganisatie heeft erkend en de Commissie daarvan in kennis stellen.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om fraude ten aanzien van het gebruik van de in artikel 2 en/of bijlage V bedoelde aanduidingen te voorkomen."

8 Bijlage III bij verordening nr. 2092/91 verduidelijkt de minimumeisen inzake controle en de voorzorgsmaatregelen in het kader van de in de artikelen 8 en 9 van deze verordening bedoelde controle.

9 Meer bepaald preciseren de algemene bepalingen van deze bijlage in de punten 9, tweede alinea, en 10, dat de particuliere organisaties bevoegd zijn om van gecontroleerde marktdeelnemers te eisen dat zij een product dat vermoedelijk niet voldoet aan de in de verordening genoemde normen voorlopig niet met de aanduiding biologische productiemethode in de handel te brengen en dat deze organisaties beschikken over een recht van toegang tot de kantoren en boekhouding van bedoelde marktdeelnemer.

Nationale wettelijke regeling

10 Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 2092/91 heeft de Republiek Oostenrijk een controlesysteem voor producten uit de biologische landbouw ingevoerd dat door particuliere organisaties wordt toegepast. Volgens de bestuurlijke praktijk bij de uitvoering van deze verordening is in Oostenrijk voor de uitoefening van een controleactiviteit door een particuliere organisatie vereist dat deze op Oostenrijks grondgebied beschikt over een vestiging die voldoet aan de vereisten met betrekking tot middelen en personeel, alsmede de administratieve en technische inrichting die in de verordening zijn gedefinieerd, dit zelfs als de organisatie reeds beschikt over een erkenning en dus vestiging in een andere lidstaat.

11 De levensmiddelenwet van 1975 (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. nr. 86/1975) bepaalt in artikel 35, dat de erkenning van en het toezicht op particuliere organisaties onder de bevoegdheid vallen van de Landeshauptmänner (hoofden van het regionale bestuur). Bovendien stellen deze laatsten op grond van artikel 10, lid 4, van deze wet onder meer de verbodsmaatregelen bedoeld in artikel 9, lid 9, sub b, van verordening nr. 2092/91 op voorstel van deze organisaties vast.

Precontentieuze procedure

12 Volgend op een klacht van een in Duitsland erkende en gevestigde particuliere organisatie, heeft de Commissie aan de Oostenrijkse autoriteiten twee verzoeken om inlichtingen toegezonden over de voorwaarden waaraan in andere lidstaten erkende particuliere organisaties moeten voldoen om hun activiteiten in Oostenrijk uit te oefenen. Deze verzoeken zagen met name op het vereiste om in Oostenrijk te beschikken over een vestiging of een vaste infrastructuur. In het licht van de ontvangen antwoorden heeft de Commissie op 8 november 2000 de Republiek Oostenrijk een aanmaningsbrief gezonden, waarin zij de verenigbaarheid van dit vereiste met artikel 49 EG aan de orde heeft gesteld.

13 Gelet op het antwoord van de Oostenrijkse autoriteiten op deze brief heeft de Commissie de Republiek Oostenrijk op 16 oktober 2002 een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij deze uitnodigde om aan het advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de betekening van het advies. Hierin nam de Commissie het standpunt in dat de aan in een andere lidstaat erkende en gevestigde particuliere organisaties opgelegde voorwaarde, te beschikken over een vestiging of een vaste infrastructuur in Oostenrijk, in strijd was met artikel 49 EG en dat hoewel iedere lidstaat gerechtigd is zich ervan te vergewissen dat deze organisaties daadwerkelijk over een erkenning in hun lidstaat van vestiging beschikken, een verkorte procedure voor dit doel volstond.

14 In haar antwoord van 23 december 2002 heeft de Republiek Oostenrijk hiertegen ingebracht dat de activiteit van de particuliere organisaties valt onder de in artikel 55 EG, gelezen in samenhang met artikel 45, eerste alinea, EG voorziene afwijking van artikel 49 EG. Subsidiair heeft zij het eerder verdedigde standpunt gehandhaafd dat het in het belang is van de producenten en de consumenten van producten uit de biologische landbouw, dat de particuliere organisaties op Oostenrijks grondgebied beschikken over een vestiging of een vaste infrastructuur teneinde de nationale autoriteiten in staat te stellen te verifiëren onder welke voorwaarden die organisaties hun controles verrichten.

15 Aangezien de Commissie de situatie nog steeds onbevredigend vond, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

16 De Commissie meent dat de litigieuze bestuurlijke praktijk deel uitmaakt van een gebied dat door verordening nr. 2092/91 is geharmoniseerd. Zij benadrukt in dit

verband dat de Raad van de Europese Unie ten tijde van de vaststelling van deze verordening niet heeft verwezen naar artikel 66 EEG-Verdrag (nadien artikel 66 EG-Verdrag, thans artikel 55 EG), gelezen in samenhang met artikel 55 EEG-Verdrag (nadien artikel 55 EG-Verdrag, thans artikel 45 EG), zodat de controle en de etikettering van producten uit de biologische landbouw geen activiteit vormen die van de werkingssfeer van het vrij verrichten van diensten van artikel 49 EG is uitgesloten.

17 Onder verwijzing naar het arrest van 21 juni 1974, Reyners (2/74, Jurispr. blz. 631), merkt de Commissie op dat deze conclusie overigens wordt gestaafd door verschillende elementen die aantonen dat de activiteit van de particuliere organisaties niet een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag in de zin van de rechtspraak van het Hof oplevert.

18 De rechtsbetrekking tussen de controleorganisatie en de gecontroleerde marktdeelnemer, die al dan niet leidt tot de afgifte van een eenvoudige verklaring van conformiteit, is zuiver privaatrechtelijk.

19 Daarnaast kunnen het tot een marktdeelnemer gerichte verbod om gewag te maken van de biologische productiemethode en de overige maatregelen voorzien in de artikelen 9, lid 9, en 10, lid 3, van verordening nr. 2092/91 in geval van vaststelling van een onregelmatigheid in laatste instantie enkel worden opgelegd door de bevoegde bestuurlijke of gerechtelijke autoriteiten, en niet door de particuliere organisaties zelf. Bovendien staat het verbod om gewag te maken van de biologische productiemethode er niet aan in de weg dat de betrokken producten op de klassieke manier in de handel worden gebracht.

20 Wat betreft de verenigbaarheid van de litigieuze bestuurlijke praktijk met het beginsel van het vrij verrichten van diensten geeft de Commissie toe dat het de Oostenrijkse autoriteiten vrijstaat, zich bijvoorbeeld door het volgen van een vereenvoudigde procedure ervan te verzekeren dat de particuliere organisaties ook

daadwerkelijk over een erkenning in hun lidstaat van oorsprong beschikken. Het vereiste van een duurzame vestiging in Oostenrijk vormt echter een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG, aangezien dit vereiste een dergelijke verrichting wegens de ermee gepaard gaande kosten minder aantrekkelijk maakt voor de particuliere organisaties die reeds een vestiging hebben in een andere lidstaat. Dit vereiste houdt daarnaast geen rekening met het feit dat een dergelijke organisatie reeds aan de door verordening nr. 2092/91 gestelde voorwaarden voldoet in de lidstaat van erkenning. De door deze laatste lidstaat afgegeven erkenning vormt een waarborg dat de betrokken particuliere organisatie beschikt over de voor het verrichten van controle in Oostenrijk benodigde deskundigheid, ervaring en middelen.

21 Wat betreft de door de Oostenrijkse regering ingeroepen noodzaak om de objectiviteit en doeltreffendheid van de door de particuliere organisaties verrichte controles in het belang van de consumentenbescherming te kunnen verifiëren, wijst de Commissie erop dat verordening nr. 2092/91 specifieke sancties voorziet in geval van niet-naleving van de controlecriteria en dat het enkel aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van erkenning staat om de met name in artikel 9, leden 5, 7 tot en met 9 en 11, van deze verordening bedoelde maatregelen op te leggen.

22 De Republiek Oostenrijk ontkent niet dat het vereiste dat in een andere lidstaat gevestigde en erkende particuliere organisaties in Oostenrijk over een vestiging dienen te beschikken om er hun activiteiten te kunnen uitoefenen, een belemmering van het door artikel 49 EG gewaarborgde vrij verrichten van diensten kan opleveren.

23 Zij betoogt evenwel dat de activiteit van de particuliere organisaties zoals voorzien in verordening nr. 2092/91 een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 55 EG, gelezen in samenhang met artikel 45, eerste alinea, EG oplevert.

24 Deze zienswijze is gebaseerd op verschillende bepalingen van verordening nr. 2092/91.

25 Zo bepaalt artikel 10 van deze verordening dat de particuliere organisaties verklaringen van conformiteit afgeven. Naar Oostenrijks bestuursrecht is de afgifte van officiële verklaringen een handeling van openbaar gezag, en geen eenvoudige administratieve verrichting. Ook is de reikwijdte van een verbod om gewag te maken van de biologische productiemethode bepalend, aangezien dit in sommige gevallen hetzelfde effect kan hebben als een verbod op verhandeling.

26 Bovendien getuigen de ruime controlebevoegdheden die de particuliere organisaties in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 2092/91, gelezen in samenhang met bijlage III bij die verordening, zijn toebedeeld, van een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof, meer bepaald het arrest van 5 oktober 1994, Van Schaik (C-55/93, Jurispr. blz. I-4837, punt 16), heeft in dit verband het feit dat particuliere organisaties de administratieve en technische aspecten van de controles op zich nemen en dat deze organisaties door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst aan de marktdeelnemers die zij controleren zijn gebonden, geen enkele invloed op de kwalificatie van hun activiteit.

27 De Republiek Oostenrijk betoogt overigens dat verordening nr. 2092/91 niet alle aspecten van de controle- en erkenningsprocedure van de particuliere organisaties harmoniseert, zodat het elke lidstaat vrijstaat om degenen die op zijn grondgebied hun diensten willen aanbieden, te onderwerpen aan voorwaarden die de bevoegde autoriteiten in staat stellen die organisaties te onderwerpen aan de in de verordening voorziene maatregelen van toezicht en supervisie. De uitoefening van toezicht zou worden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk worden gemaakt wanneer deze organisaties niet over een vaste vestiging op het grondgebied van de lidstaat van verrichting zouden beschikken. Een dergelijk vereiste is meer bepaald gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de consument van producten uit de biologische landbouw.

Beoordeling door het Hof

28 Allereerst moet worden opgemerkt dat ingeval de lidstaten hebben gekozen voor een systeem waarin de controle van producten uit de biologische landbouw wordt verricht door erkende particuliere organisaties, verordening nr. 2092/91 de procedure en voorwaarden voor erkenning van deze organisaties regelt alsook de wijze van uitvoering van de controle die deze laatste moeten volgen en de toezichtprocedure waaraan zij in hun lidstaat van erkenning zijn onderworpen. Deze verordening bevat echter geen bepalingen over de verrichting van controlediensten door particuliere organisaties in een andere lidstaat dan die waarin zij zijn erkend.

29 Ook al is het juist dat in een sector die niet volledig is geharmoniseerd op gemeenschapsniveau, de lidstaten in beginsel bevoegd blijven om de voorwaarden voor de uitoefening van de activiteiten in deze sector te bepalen, laat dit echter onverlet dat zij hun bevoegdheden moeten uitoefenen met inachtneming van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie arresten van 26 januari 2006, Commissie/Spanje, C-514/03, Jurispr. blz. I-963, punt 23, en 14 december 2006, Commissie/Oostenrijk, C-257/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 18).

30 In de onderhavige zaak staat de vraag centraal of het vereiste van een vestiging op Oostenrijks grondgebied, dat in de litigieuze bestuurlijke praktijk geldt voor particuliere organisaties die reeds zijn erkend en dus een vestiging hebben in een andere lidstaat, verenigbaar is met artikel 49 EG.

31 Volgens vaste rechtspraak moeten alle maatregelen die de uitoefening van het vrij verrichten van diensten verbieden, hinderen of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van die vrijheid worden beschouwd (zie arrest van 3 oktober 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Jurispr. blz. I-9521, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Bijgevolg druist het in de litigieuze bestuurlijke praktijk gestelde vereiste van een vestiging rechtstreeks in tegen het vrij verrichten van diensten, nu het de verrichting van de betrokken diensten in Oostenrijk door enkel in andere lidstaten gevestigde particuliere organisaties onmogelijk maakt (zie naar analogie arrest van 9 maart 2000, Commissie/België, C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Bijgevolg moet worden nagegaan of de litigieuze bestuurlijke praktijk kan worden gerechtvaardigd door de in het Verdrag voorziene afwijkingen of door dwingende redenen van algemeen belang.

34 De Republiek Oostenrijk, die niet ontkent dat dit vereiste het vrij verrichten van diensten beperkt, betoogt in dit verband primair dat de activiteit van de particuliere organisaties een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 55 EG, gelezen in samenhang met artikel 45, eerste alinea, EG, oplevert, en subsidiair dat de litigieuze bestuurlijke praktijk wordt gerechtvaardigd door het streven naar consumentenbescherming.

35 Wat het primaire argument betreft, volstaat het eraan te herinneren dat artikel 55 EG, gelezen in samenhang met artikel 45, eerste alinea, EG, als afwijking van de fundamentele regel van het vrije verkeer van goederen, aldus moet worden uitgelegd dat het zich enkel uitstrekt tot hetgeen strikt noodzakelijk is met het oog op de belangen die de lidstaten op grond daarvan mogen beschermen (zie in die zin arrest van 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Volgens vaste rechtspraak moet de in deze artikelen voorziene afwijking beperkt blijven tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag vormen (zie arrest Servizi

Ausiliari Dottori Commercialisti, reeds aangehaald, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit sluit uit dat louter ondersteunende en voorbereidende taken die worden vervuld ten behoeve van de instantie die — door het nemen van de eindbeslissing — daadwerkelijk het openbaar gezag uitoefent, worden beschouwd als deelname aan de uitoefening van openbaar gezag in de zin van bedoelde afwijking (arrest van 13 juli 1993, Thijssen, C-42/92, Jurispr. blz. I-4047, punt 22).

37 Uit verordening nr. 2092/91 volgt dat de activiteit van de particuliere organisaties en de wijze van uitvoering daarvan als volgt kunnen worden omschreven.

38 In de eerste plaats voeren de particuliere organisaties overeenkomstig artikel 9, lid 3, van verordening nr. 2092/91 de in bijlage III bij deze verordening vermelde controle- en voorzorgsmaatregelen uit.

39 In de tweede plaats trekken de organisaties op grond van artikel 9, lid 9, sub a en b, van die verordening de gevolgen uit de controles die zij verrichten door al dan niet het gebruik van de aanduidingen met betrekking tot de biologische productiemethode toe te staan voor de producten die door de door hen gecontroleerde marktdeelnemer in de handel worden gebracht en door, in geval van een duidelijke overtreding of een overtreding met langdurige gevolgen, de marktdeelnemer het recht te ontnemen om de betrokken producten met de aanduidingen betreffende de biologische productiemethode op de markt te brengen gedurende een periode die in overleg met de bevoegde instanties wordt vastgesteld.

40 In de derde plaats moeten deze organisaties op grond van artikel 9, leden 6, sub c, en 8, sub a en b, van verordening nr. 2092/91 rekenschap over hun activiteiten afleggen aan de met de erkenning en het toezicht belaste instantie, door haar in kennis te stellen van de geconstateerde onregelmatigheden en/of overtredingen en de opgelegde sancties, respectievelijk alle benodigde gegevens te verschaffen en elk jaar een lijst van de marktdeelnemers die aan hun controle waren onderworpen en een verslag over de werkzaamheden te verstrekken. Bovendien bepaalt voormeld artikel 9, lid 8, sub a, dat de particuliere organisaties de bevoegde instantie

waaronder zij ressorteren met het oog op inspectie toegang tot hun kantoren en installaties verlenen en alle informatie en hulp geven die de bedoelde instantie nodig acht om aan haar verplichtingen te voldoen.

41 Ofschoon uit deze elementen volgt dat de activiteit van de particuliere organisaties niet enkel de organisatie van eenvoudige controles van de conformiteit van de producten uit de biologische landbouw omvat, maar ook de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de aan die controles te verbinden gevolgen, moet niettemin worden onderstreept dat verordening nr. 2092/91 ook voorziet in een flankering van deze organisaties door de bevoegde instantie. Zo onderwerpt artikel 9, lid 4, van deze verordening bedoelde organisaties aan het toezicht van deze instantie. Artikel 9, lid 6, regelt onder meer de wijze van uitoefening van dit toezicht en bepaalt inzonderheid dat bedoelde instantie, naast de bevoegdheden die zij uitoefent met betrekking tot de afgifte en intrekking van de erkenning, de objectiviteit van de door deze particuliere organisaties verrichte controles verzekert en de doeltreffendheid daarvan verifieert. Daarenboven legt artikel 9, lid 8, sub a, deze organisaties de verplichting op om, met het oog op inspectie door de bevoegde instantie, toegang tot hun kantoren en installaties te verlenen.

42 Het blijkt dus dat de particuliere organisaties hun activiteiten uitoefenen onder het actieve toezicht van de bevoegde openbare instantie die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de controles en beslissingen van deze organisaties, zoals de in het vorige punt van het onderhavige arrest gememoreerde verplichtingen van bedoelde instantie aantonen. Deze conclusie wordt trouwens gestaafd door het systeem van toezicht op de particuliere organisaties dat door de levensmiddelenwet van 1975 is ingevoerd. Volgens deze wet nemen de Landeshauptmänner, in de hoedanigheid van toezichthoudende instantie, de maatregelen bedoeld in artikel 9, lid 9, sub b, van verordening nr. 2092/91, nu bedoelde organisaties op dit gebied slechts een recht van voorstel hebben. Hieruit volgt dat de ondersteunende en voorbereidende rol die de particuliere organisaties op grond van deze verordening te beurt is gevallen ten opzichte van de toezichthoudende instantie, niet kan worden beschouwd als een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 55 EG, gelezen in samenhang met artikel 45, eerste alinea, EG.

43 De Republiek Oostenrijk betoogt echter dat de afgifte van verklaringen van conformiteit door de particuliere organisaties naar Oostenrijks bestuursrecht overeenstemt met een handeling van openbaar gezag. Afgezien daarvan zouden deze organisaties beschikken over van het gemene recht afwijkende bevoegdheden om hun taak naar behoren te kunnen vervullen, met name wat betreft de controle- en sanctiebevoegdheden die hun zijn toegekend.

44 Zoals in punt 35 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet de afwijking voorzien in artikel 55 EG, gelezen in samenhang met artikel 45, eerste alinea, EG, aldus worden uitgelegd dat zij zich enkel uitstrekt tot hetgeen strikt noodzakelijk is met het oog op de belangen die de lidstaten op grond daarvan mogen beschermen.

45 Voorts belet verordening nr. 2092/91 weliswaar niet dat de lidstaten aan de particuliere organisaties bevoegdheden van openbaar gezag toekennen om hun controleactiviteiten naar behoren te kunnen uitvoeren, of zelfs andere activiteiten toevertrouwen die, op zich beschouwd, neerkomen op een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag, maar volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de door de artikelen 45 EG en 55 EG toegestane afwijking niet kan worden uitgebreid tot een beroep in zijn geheel wanneer de activiteiten die eventueel met de uitoefening van openbaar gezag verbonden zijn, een deel vormen dat van het geheel van de betrokken beroepsactiviteiten kan worden gescheiden (zie, wat artikel 45 EG betreft, arrest Reyners, reeds aangehaald, punt 47).

46 Zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is opgemerkt, vormen de in verordening nr. 2092/91 omschreven activiteiten van de particuliere organisaties op zich beschouwd geen rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag, zodat elke bijkomende activiteit die wel een dergelijke deelname oplevert daarvan noodzakelijkerwijs kan worden gescheiden.

47 Ten slotte moet worden opgemerkt dat het bij verordening nr. 2092/91 ingevoerde controlesysteem moet worden onderscheiden van het controlesysteem dat is ingevoerd bij richtlijn 77/143/EEG van de Raad van 29 december 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (PB L 47, blz. 47), dat aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Van Schaik, dat door de Republiek Oostenrijk ter ondersteuning van haar standpunt wordt ingeroepen.

48 Terwijl het Hof immers in punt 22 van dit arrest heeft vastgesteld dat richtlijn 77/143 de keuringscriteria slechts gedeeltelijk harmoniseerde en derhalve, gelet op de vele bestaande keuringsmethodes en -procedures, de lidstaten niet verplichtte, de door andere lidstaten afgegeven keuringsbewijzen voor op zijn grondgebied ingeschreven voertuigen te erkennen, is verordening nr. 2092/91 er blijkens de dertiende overweging van haar considerans op gericht, een controlesysteem in te voeren voor landbouwproducten uit biologische productiemethoden die voldoen aan communautaire minimumeisen, waarvan de inachtneming het recht verleent een communautaire controleaanduiding te gebruiken.

49 Aangezien verordening nr. 2092/91 de controleaanduiding op de betrokken landbouwproducten volledig harmoniseert, kan de Republiek Oostenrijk zich bijgevolg niet met succes op het reeds aangehaalde arrest Van Schaik beroepen.

50 Nu artikel 55 EG in de onderhavige zaak niet succesvol door de Republiek Oostenrijk kan worden ingeroepen, moet het subsidiaire argument van deze lidstaat, aangaande de rechtvaardiging van de litigieuze bestuurlijke praktijk uit hoofde van de consumentenbescherming, worden onderzocht.

51 De Republiek Oostenrijk betoogt meer bepaald dat het vereiste om op Oostenrijks grondgebied over een vestiging of een vaste infrastructuur te beschikken, voor de

Oostenrijkse autoriteiten onmisbaar is om zich ervan te vergewissen dat de particuliere organisaties die in Oostenrijk controles verrichten daadwerkelijk over de noodzakelijke infrastructuur en het noodzakelijke personeel beschikken en om de door verordening nr. 2092/91 voorziene inspecties ter plaatse kunnen verrichten.

52 Volgens vaste rechtspraak kan de bescherming van de consument een belemmering van het vrij verrichten van diensten rechtvaardigen (zie in die zin onder meer arresten van 9 juli 1997, De Agostini en TV-Shop, C-34/95–C-36/95, Jurispr. blz. I-3843, punt 53; 6 november 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Jurispr. blz. I-13031, punt 67, en 6 maart 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, punt 46).

53 Niettemin moet worden verzekerd dat de daartoe genomen maatregelen niet verder gaan dan objectief noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk, C-496/01, Jurispr. blz. I-2351, punt 68).

54 Het vereiste dat de in een andere lidstaat erkende particuliere organisaties op Oostenrijks grondgebied over een vestiging dienen te beschikken om er hun activiteiten te kunnen verrichten, gaat verder dan objectief noodzakelijk is om de doelstelling van consumentenbescherming te bereiken.

55 Verordening nr. 2092/91 schrijft immers minimumcriteria voor het toezicht op deze organisaties voor. Deze criteria gelden in alle lidstaten, zodat gewaarborgd is dat een dergelijke, in een lidstaat erkende organisatie die controlediensten verricht in Oostenrijk, inzonderheid voldoet aan de verschillende criteria voorzien in bedoelde verordening en dat de consumentenbescherming derhalve verzekerd is.

56 Door bijgevolg van in een andere lidstaat erkende particuliere organisaties te vereisen dat zij in Oostenrijk over een vestiging beschikken zodat de Oostenrijkse autoriteiten toezicht kunnen houden op hun activiteiten, sluit de litigieuze bestuurlijke praktijk uit dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen en toezichtmaatregelen waaraan deze organisaties reeds zijn onderworpen in hun lidstaat van erkenning.

57 De Oostenrijkse autoriteiten zouden de uit hoofde van verordening nr. 2092/91 en de bescherming van de consument vereiste waarborgen ook met minder beperkende maatregelen kunnen verkrijgen.

58 Bedoelde autoriteiten zouden kunnen eisen dat een in een andere lidstaat erkende particuliere organisatie voorafgaand aan enige verrichting het bewijs levert dat zij in haar lidstaat van vestiging metterdaad over een erkenning alsmede de infrastructuur en het personeel beschikt die nodig zijn voor de verrichtingen die zij op Oostenrijks grondgebied wil aanbieden. Deze elementen zouden kunnen worden bevestigd door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging, die het toezicht op de activiteiten van de betrokken organisatie tot taak hebben.

59 Als er een onregelmatigheid zou worden vastgesteld bij de door deze organisatie in Oostenrijk verrichte controles, voorziet artikel 10 bis van verordening nr. 2092/91 in een systeem van uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten met behulp waarvan de Oostenrijkse autoriteiten deze onregelmatigheid ter kennis kunnen brengen van de autoriteiten die toezicht houden op de betrokken organisatie, waarna deze laatsten de gepaste maatregelen kunnen nemen, bijvoorbeeld een inspectie van de kantoren van deze organisatie, en waar nodig kunnen overgaan tot intrekking van haar erkenning.

60 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het uit de litigieuze bestuurlijke praktijk voortvloeiende vereiste niet evenredig is aan de door de Republiek Oostenrijk ingeroepen doelstelling van consumentenbescherming.

61 Derhalve volgt uit het voorgaande dat de Republiek Oostenrijk, door te eisen dat in een andere lidstaat erkende particuliere organisaties over een vestiging op Oostenrijks grondgebied beschikken om er controles te mogen verrichten, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

62 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Oostenrijk in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) Door te eisen dat in een andere lidstaat erkende particuliere controleorganisaties voor producten uit de biologische landbouw op Oostenrijks grondgebied over een vestiging beschikken om er controles te kunnen verrichten, is de Republiek Oostenrijk de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Republiek Oostenrijk wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen