ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 29ης Νοεμβρίου 2007 *

Στην υπόθεση C-393/05,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 4 Νοεμβρίου 2005,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους E. Traversa και G. Braun, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Δημοκρατίας της Αυστρίας, εκπροσωπούμενης από τον C. Pesendorfer, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič και E. Levits (εισηγητή), δικαστές,

γενική εισαγγελέας: E. Sharpston
γραμματέας: R. Grass,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Ιουλίου 2007,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, επιβάλλοντας στους ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής (στο εξής: ιδιωτικοί οργανισμοί), οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι και εγκεκριμένοι σε άλλο κράτος μέλος, την υποχρέωση να διαθέτουν στην Αυστρία υποκατάστημα ή άλλη μόνιμη εγκατάσταση προκειμένου να τους επιτρέπεται η εκεί άσκηση της δραστηριότητάς τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

2 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2092/91 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1991, περί του βιολογικού τρόπου παραγωγής γεωργικών προϊόντων και των σχετικών ενδείξεων στα γεωργικά προϊόντα και στα είδη διατροφής (ΕΕ L 198, σ. 1), όπως έχει τροποποιηθεί με τον κανονισμό (ΕΚ) 1804/1999 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουλίου 1999 (ΕΕ L 222, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 2092/91), καθορίζει τους ελάχιστους κανόνες σε θέματα βιολογικής παραγωγής γεωργικών προϊόντων, τις διαδικασίες ελέγχου των οικείων τρόπων παραγωγής και πιστοποιήσεως των προερχομένων από την παραγωγή αυτή προϊόντων. Σύμφωνα με τον κανονισμό αυτό, τα προϊόντα που πληρούν τις προδιαγραφές του κανονισμού μπορούν να προσδιορίζονται με την ένδειξη «Βιολογική γεωργία — Σύστημα ελέγχου ΕΕ», μεταξύ άλλων, με τη μορφή επισήμανσης.

3 Τα άρθρα 1, 2 και 4 του κανονισμού 2092/91 απαριθμούν τα οικεία προϊόντα και τις ενδείξεις περί του τρόπου βιολογικής παραγωγής και καθορίζουν ορισμένες έννοιες. Το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού εφαρμόζεται με την επιφύλαξη άλλων κοινοτικών διατάξεων ή εθνικών διατάξεων που συνάδουν προς το κοινοτικό δίκαιο. Το άρθρο 5 του κανονισμού καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες στην επισήμανση ή στη διαφήμιση ενός προϊόντος είναι δυνατόν να γίνεται αναφορά στον βιολογικό τρόπο παραγωγής, ενώ το άρθρο 6 εκθέτει τους κανόνες παραγωγής που συνεπάγεται η έννοια της μεθόδου βιολογικής παραγωγής.

4 Το άρθρο 8 του κανονισμού 2092/91 έχει ως εξής:

«1. Κάθε επιχειρηματίας που παράγει, παρασκευάζει ή εισάγει από τρίτες χώρες προϊόντα του άρθρου 1 με σκοπό την εμπορία τους, πρέπει:

α) να γνωστοποιεί τη δραστηριότητά του αυτή στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους στο οποίο ασκεί τη δραστηριότητά του· η γνωστοποίηση περιλαμβάνει τα στοιχεία που αναφέρονται στο παράρτημα IV·

β) να υποβάλει την επιχείρησή του στο σύστημα ελέγχου που προβλέπεται στο άρθρο 9.

2. Τα κράτη μέλη ορίζουν αρχή ή οργανισμό για την παραλαβή των γνωστοποιήσεων.

Τα κράτη μέλη μπορούν να ζητούν οποιαδήποτε συμπληρωματική πληροφορία κρίνουν αναγκαία για τον αποτελεσματικό έλεγχο των συγκεκριμένων επιχειρηματιών.

3. Η αρμόδια αρχή μεριμνά ώστε κάθε ενδιαφερόμενος να έχει στη διάθεσή του ενημερωμένο κατάλογο με τα ονόματα και τις διευθύνσεις των επιχειρηματιών που υπάγονται στο σύστημα ελέγχου.»

5 Σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού 2092/91:

«1. Τα κράτη μέλη εγκαθιδρύουν σύστημα ελέγχου, το οποίο διαχειρίζονται μία ή περισσότερες αρμόδιες αρχές ή/και εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί, και προς το οποίο οφείλουν να συμμορφώνονται οι παραγωγοί ή παρασκευαστές των προϊόντων του άρθρου 1.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε κάθε επιχειρηματίας που τηρεί τον παρόντα κανονισμό και πληρώνει την εισφορά του για την κάλυψη των εξόδων ελέγχου να έχει εξασφαλισμένη την πρόσβαση στο σύστημα ελέγχου.

3. Το σύστημα ελέγχου περιλαμβάνει τουλάχιστον την εφαρμογή των μέτρων ελέγχου και προφύλαξης του παραρτήματος ΙΙΙ.

4. Για την εφαρμογή του συστήματος ελέγχου από ιδιωτικούς οργανισμούς, τα κράτη μέλη ορίζουν μια αρχή αρμόδια να εγκρίνει και να επιβλέπει τους οργανισμούς αυτούς.

5. Για την έγκριση ιδιωτικού οργανισμού ελέγχου λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

α) η συνήθης ακολουθητέα διαδικασία ελέγχου του οργανισμού, η οποία περιλαμβάνει λεπτομερή περιγραφή των μέτρων ελέγχου και προφύλαξης, που ο οργανισμός αυτός αναλαμβάνει να επιβάλει στους επιχειρηματίες που ελέγχει·

β) οι κυρώσεις τις οποίες προτίθεται να επιβάλει ο οργανισμός σε περίπτωση που διαπιστώσει παρατυπίες·

γ) η ύπαρξη αναγκαίων πόρων σε ειδικευμένο προσωπικό και διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό, καθώς και η πείρα σε θέματα ελέγχου και η αξιοπιστία·

δ) η αντικειμενικότητα του οργανισμού ελέγχου έναντι των ελεγχόμενων επιχειρηματιών.

6. Μετά την έγκριση οργανισμού ελέγχου, η αρμόδια αρχή:

α) μεριμνά ώστε οι έλεγχοι που διενεργούνται από τον οργανισμό ελέγχου να είναι αντικειμενικοί·

β) επαληθεύει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων·

γ) λαμβάνει γνώση των παραβάσεων που διαπιστώθηκαν και των κυρώσεων που επιβλήθηκαν·

δ) ανακαλεί την έγκριση ενός οργανισμού ελέγχου εφόσον αυτός δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β) ή δεν πληροί πλέον τα κριτήρια της παραγράφου 5 ή τις απαιτήσεις των παραγράφων 7, 8, 9 και 11.

6α. Πριν από την 1η Ιανουαρίου 1996, τα κράτη μέλη χορηγούν ένα κωδικό αριθμό σε κάθε οργανισμό ή αρχή ελέγχου εγκεκριμένο ή οριζόμενο σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, ενημερώνουν δε σχετικά τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή, η οποία δημοσιεύει αυτούς τους κωδικούς αριθμούς στον κατάλογο που αναφέρεται στο τελευταίο εδάφιο του άρθρου 15.

7. Η αρχή ελέγχου και οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου που αναφέρονται στην παράγραφο 1:

α) εξασφαλίζουν την εφαρμογή, στις εκμεταλλεύσεις που ελέγχουν, τουλάχιστον των μέτρων ελέγχου και προφύλαξης που ορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ·

β) δεν αποκαλύπτουν σε άλλα πρόσωπα, εκτός από τους υπεύθυνους της εκμετάλλευσης και τις αρμόδιες δημόσιες αρχές, πληροφορίες ή στοιχεία που περιέρχονται εις γνώση τους κατά τη διενέργεια των ελέγχων.

8. Οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου:

α) παρέχουν στην επιθεωρούσα αρμόδια αρχή πρόσβαση στα γραφεία και τις εγκαταστάσεις τους και κάθε πληροφορία και βοήθεια που αυτή κρίνει αναγκαία για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της δυνάμει του παρόντος κανονισμού·

β) διαβιβάζουν, το αργότερο στις 31 Ιανουαρίου κάθε χρόνου, στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους κατάλογο των επιχειρηματιών που υπέκειντο στον έλεγχό τους την 31η Δεκεμβρίου του προηγουμένου χρόνου και της υποβάλλουν ετησίως σχηματική έκθεση.

9. Η αρχή και οι οργανισμοί ελέγχου που αναφέρονται στην παράγραφο 1 πρέπει:

α) να εξασφαλίζουν ότι, σε περίπτωση παρατυπίας, όσον αφορά την εφαρμογή των άρθρων 5, 6 και 7 ή την εφαρμογή των μέτρων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ, οι ενδείξεις του άρθρου 2 που αναφέρονται στη βιολογική μέθοδο παραγωγής αφαιρούνται από όλη την παρτίδα ή από όλα τα προϊόντα στα οποία διαπιστώνεται η παρατυπία αυτή·

β) σε περίπτωση καταφανούς ή παρατεταμένης παράβασης, απαγορεύουν στον συγκεκριμένο επιχειρηματία την εμπορία προϊόντων με ενδείξεις που αναφέρονται στη βιολογική μέθοδο παραγωγής, επί διάστημα το οποίο συμφωνείται από κοινού με την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.

[...]

11. Από την 1η Ιανουαρίου 1998 και με την επιφύλαξη των διατάξεων των παραγράφων 5 και 6, οι εγκεκριμένοι οργανισμοί ελέγχου πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του προτύπου ΕΝ 45011.

[...]»

6 Το άρθρο 10 του κανονισμού 2092/91 προβλέπει ότι η ένδειξη πιστότητας στο σύστημα ελέγχου που αναφέρεται στο παράρτημα V μπορεί να τίθεται μόνο στην επισήμανση των προϊόντων που υπόκεινται στο σύστημα ελέγχου του άρθρου 9.

Συναφώς, η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου 10 επιβάλλει στους οργανισμούς ελέγχου υποχρεώσεις ανάλογες με τις υποχρεώσεις του άρθρου 9, παράγραφος 9, του ιδίου αυτού κανονισμού.

7 Σύμφωνα με το άρθρο 10α του κανονισμού 2092/91, περί των γενικών εκτελεστικών μέτρων:

«1. Όταν ένα κράτος μέλος διαπιστώνει, σε προϊόν που προέρχεται από άλλο κράτος μέλος και φέρει ενδείξεις που προβλέπονται στο άρθρο 2 και/ή στο παράρτημα V, παρατυπίες ή παραβάσεις όσον αφορά την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος που έχει ορίσει την αρχή ελέγχου ή έχει εγκρίνει τον οργανισμό ελέγχου καθώς και την Επιτροπή.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προς αποφυγή δόλιας χρησιμοποίησης των ενδείξεων που αναφέρονται στο άρθρο 2 και/ή στο παράρτημα V.»

8 Το παράρτημα ΙΙΙ του κανονισμού 2092/91 διευκρινίζει τις προδιαγραφές ελέγχου και τα μέτρα ασφαλείας στο πλαίσιο του καθεστώτος ελέγχου των άρθρων 8 και 9 του κανονισμού αυτού.

9 Ειδικότερα, οι γενικές διατάξεις του παραρτήματος αυτού προβλέπουν, στα σημεία 9, δεύτερο εδάφιο, και 10, ότι οι ιδιωτικοί οργανισμοί μπορούν να απαιτήσουν από έναν επιχειρηματία να μην εμπορευθεί, προσωρινώς, με την ένδειξη της μεθόδου βιολογικής παραγωγής προϊόν για το οποίο υπάρχουν υπόνοιες ότι δεν πληροί τις προδιαγραφές του εν λόγω κανονισμού και οι οργανισμοί αυτοί έχουν δικαίωμα πρόσβασης στις εγκαταστάσεις καθώς και στα λογιστικά έγγραφα του εν λόγω επιχειρηματία.

Η εθνική νομοθεσία

10 Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 2092/91, η Δημοκρατία της Αυστρίας θέσπισε σύστημα ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής, το οποίο διαχειρίζονται ιδιωτικοί οργανισμοί. Σύμφωνα με τη διοικητική πρακτική εφαρμογής του κανονισμού αυτού, στην Αυστρία, για την άσκηση δραστηριότητας ελέγχου από ιδιωτικό οργανισμό απαιτείται ο οργανισμός αυτός να διαθέτει επί του αυστριακού εδάφους εγκατάσταση και να πληροί τις απαιτήσεις περί των αναγκαίων πόρων σε προσωπικό, καθώς και διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό του κανονισμού αυτού, και τούτο ανεξαρτήτως του αν είναι εγκεκριμένος και, συνεπώς, εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος.

11 Ο νόμος του 1975 περί ειδών διατροφής (Lebensmittelgesetz 1975, *BGBl.* 86/1975, στο εξής: LMG) προβλέπει, στο άρθρο του 35, ότι η έγκριση και η εποπτεία των ιδιωτικών οργανισμών εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Landeshauptmänner (επικεφαλής των κυβερνήσεων των ομόσπονδων κρατών). Εξάλλου, δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 4, του νόμου αυτού, οι Landeshauptmänner θεσπίζουν, μεταξύ άλλων, τα απαγορευτικά μέτρα του άρθρου 9, παράγραφος 9, στοιχείο β', του κανονισμού 2092/91, κατόπιν προτάσεως των οργανισμών αυτών.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

12 Κατόπιν καταγγελίας εγκεκριμένου και εγκατεστημένου στη Γερμανία ιδιωτικού οργανισμού, η Επιτροπή απηύθυνε στις αυστριακές αρχές δύο αιτήσεις παροχής πληροφοριών σχετικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι εγκεκριμένοι σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικοί οργανισμοί για να ασκούν τη δραστηριότητά τους στην Αυστρία. Οι αιτήσεις αυτές αφορούσαν ειδικότερα την υποχρέωση που επιβάλλεται στους οργανισμούς αυτούς να διαθέτουν υποκατάστημα ή μόνιμη εγκατάσταση στην Αυστρία. Η Επιτροπή, κατόπιν των απαντήσεων που έλαβε, με το από 8 Νοεμβρίου 2000 έγγραφο οχλήσεως προς τη Δημοκρατία της Αυστρίας έθεσε το ζήτημα του συμβατού της υποχρεώσεως αυτής με το άρθρο 49 ΕΚ.

13 Στις 16 Οκτωβρίου 2002, η Επιτροπή, αφού έλαβε υπόψη την απάντηση των αυστριακών αρχών στο έγγραφο οχλήσεως, απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στη Δημοκρατία της Αυστρίας, καλώντας τη να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης αυτής γνώμης. Με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η επιβαλλόμενη στους εγκεκριμένους και εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς υποχρέωση να διαθέτουν υποκατάστημα ή μόνιμη εγκατάσταση στην Αυστρία αντίκειται στο άρθρο 49 ΕΚ και, μολονότι κάθε κράτος μέλος μπορεί θεμιτώς να διασφαλίζει ότι οι οργανισμοί αυτοί έχουν πράγματι εγκριθεί στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως, αρκεί συναφώς μια συνοπτική διαδικασία εγκρίσεως.

14 Η Δημοκρατία της Αυστρίας, με την από 23 Δεκεμβρίου 2002 απάντησή της, αντέταξε ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών εμπίπτει στην παρέκκλιση του άρθρου 49 ΕΚ, που θεσπίζεται με το άρθρο 55 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, πρώτο εδάφιο, ΕΚ. Επικουρικώς, ενέμεινε στην προηγουμένως διατυπωθείσα θέση της, ήτοι ότι είναι προς το συμφέρον των παραγωγών και των καταναλωτών των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής να διαθέτουν οι ιδιωτικοί οργανισμοί υποκατάστημα ή μόνιμη εγκατάσταση επί του αυστριακού εδάφους, ώστε να μπορούν οι εθνικές αρχές να εξακριβώνουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πραγματοποιούν τους ελέγχους οι οργανισμοί αυτοί.

15 Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι η κατάσταση εξακολουθούσε να μην είναι ικανοποιητική, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

16 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η επίμαχη διοικητική πρακτική εμπίπτει σε τομέα που έχει εναρμονιστεί με τον κανονισμό 2092/91. Συναφώς, τονίζει ότι, κατά την έκδοση του

κανονισμού, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αναφέρθηκε στο άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο κατέστη άρθρο 55 ΕΚ), σε συνδυασμό με το άρθρο 55 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 55 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο κατέστη άρθρο 45 ΕΚ), οπότε ο έλεγχος και η επισήμανση των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής δεν αποτελούν δραστηριότητα αποκλειόμενη του πεδίου εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών του άρθρου 49 ΕΚ.

17 Κατά τα λοιπά, η κρίση αυτή ενισχύεται από διάφορα στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών δεν εμπίπτει σε άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, η δε Επιτροπή παραπέμπει συναφώς στην απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners (Συλλογή τόμος 1974, σ. 319).

18 Αφενός, η νομική σχέση μεταξύ οργανισμού ελέγχου και ελεγχόμενου επιχειρηματία, η οποία καταλήγει στην έκδοση ή μη έκδοση απλής βεβαιώσεως πιστότητας, εμπίπτει αυστηρώς στο ιδιωτικό δίκαιο.

19 Αφετέρου, η απαγόρευση αναφοράς της βιολογικής μεθόδου παραγωγής που απευθύνεται σε επιχειρηματία καθώς και τα άλλα μέτρα των άρθρων 9, παράγραφος 9, και 10, παράγραφος 3, του κανονισμού 2092/91 σε περίπτωση διαπιστώσεως παρατυπίας μπορούν να επιβληθούν, σε τελευταίο βαθμό, μόνον από τις αρμόδιες δημόσιες ή δικαστικές αρχές, και όχι από τους ιδιωτικούς οργανισμούς. Περαιτέρω, η απαγόρευση αναφοράς της βιολογικής μεθόδου παραγωγής δεν εμποδίζει την εμπορία των οικείων προϊόντων με παραδοσιακό τρόπο.

20 Όσον αφορά το συμβατό της επίδικης διοικητικής πρακτικής με την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η Επιτροπή δέχεται ότι οι αυστριακές αρχές μπορούν ελευθέρως να εξακριβώνουν ότι οι ιδιωτικοί οργανισμοί έχουν πράγματι εγκριθεί στο κράτος μέλος καταγωγής τους μέσω, παραδείγματος χάρη, μιας απλουστευμένης διαδικασίας εγκρίσεως. Πάντως, η προϋπόθεση μόνιμης εγκατα-

στάσεως στην Αυστρία αποτελεί, αφενός, περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών του άρθρου 49 ΕΚ, καθόσον η προϋπόθεση αυτή καθιστά την εν λόγω παροχή υπηρεσιών λιγότερο ελκυστική για τους ιδιωτικούς οργανισμούς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος λόγω των συνακολούθων δαπανών και, αφετέρου, δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι ο οργανισμός αυτός πληροί τις προϋποθέσεις του κανονισμού 2092/91 στο κράτος μέλος όπου έχει εγκριθεί. Ωστόσο, η χορηγηθείσα στο κράτος αυτό έγκριση διασφαλίζει ότι ο εν λόγω ιδιωτικός οργανισμός διαθέτει τις ικανότητες, την εμπειρία και τα απαραίτητα μέσα για την παροχή υπηρεσιών ελέγχου εντός της Αυστρίας.

21 Όσον αφορά την ανάγκη, την οποία επικαλέστηκε η Αυστριακή Κυβέρνηση, να μπορεί να επαληθεύει την αντικειμενικότητα και την αποτελεσματικότητα των ελέγχων που πραγματοποιούν οι ιδιωτικοί οργανισμοί για την προστασία των καταναλωτών, η Επιτροπή τονίζει ότι ο κανονισμός 2092/91 προβλέπει συγκεκριμένες κυρώσεις σε περίπτωση μη τηρήσεως των κριτηρίων ελέγχου και εναπόκειται μόνο στις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους, το οποίο έχει χορηγήσει την έγκριση, να λαμβάνουν τα μέτρα ιδίως του άρθρου 9, παράγραφοι 5, 7 έως 9 και 11 του κανονισμού αυτού.

22 Η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν αμφισβητεί ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται στους εγκατεστημένους και εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς να διαθέτουν στην Αυστρία εγκατάσταση για να μπορούν να ασκούν εκεί τη δραστηριότητά τους μπορεί να εμποδίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών του άρθρου 49 ΕΚ.

23 Πάντως, η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών όπως η προβλεπόμενη με τον κανονισμό 2092/91 αποτελεί άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, πρώτο εδάφιο, ΕΚ.

24 Η άποψη αυτή στηρίζεται σε διάφορες διατάξεις του κανονισμού 2092/91.

25 Επομένως, το άρθρο 10 του κανονισμού αυτού προβλέπει ότι οι ιδιωτικοί οργανισμοί χορηγούν πιστοποιητικά πιστότητας. Ωστόσο, σύμφωνα με το αυστριακό διοικητικό δίκαιο, η χορήγηση δημοσίων εγγράφων είναι πράξη ενέχουσα άσκηση δημόσιας εξουσίας και όχι μια απλή διοικητική παροχή. Το περιεχόμενο της απαγορεύσεως αναφοράς της βιολογικής μεθόδου παραγωγής είναι επίσης αποφασιστικής σημασίας διότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να αντιστοιχεί με απαγόρευση εμπορίας.

26 Εξάλλου, η ευρεία εξουσία ελέγχου του άρθρου 9, παράγραφος 3, του κανονισμού 2092/91, σε συνδυασμό με το παράρτημα III του κανονισμού αυτού, που αναγνωρίζεται στους ιδιωτικούς οργανισμούς καταδεικνύει την άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Συναφώς, το γεγονός ότι οι ιδιωτικοί οργανισμοί αναλαμβάνουν τους διοικητικούς και τεχνικούς τομείς των ελέγχων και οι οργανισμοί αυτοί συνδέονται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου με τους επιχειρηματίες που ελέγχουν δεν ασκεί επιρροή στη δραστηριότητά τους, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου και συγκεκριμένα από την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-55/93, van Schaik (Συλλογή 1994, σ. I-4837, σκέψη 16).

27 Κατά τα λοιπά, η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 2092/91 δεν εναρμονίζει το σύνολο των τομέων ελέγχου και εγκρίσεως των ιδιωτικών οργανισμών, οπότε εναπόκειται στην ευχέρεια κάθε κράτους μέλους να επιβάλλει σε όσους επιθυμούν την παροχή υπηρεσιών επί του εδάφους του υποχρεώσεις, βάσει των οποίων οι αρμόδιες αρχές μπορούν να θέτουν σε εφαρμογή τα προβλεπόμενα με τον κανονισμό μέτρα εποπτείας και επιθεωρήσεως των οργανισμών αυτών. Ωστόσο, η άσκηση εποπτείας καθίσταται δυσχερής, αν όχι αδύνατη, στην περίπτωση που οι εν λόγω οργανισμοί δεν διαθέτουν μόνιμη εγκατάσταση στο έδαφος του κράτους μέλους παροχής των υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, η υποχρέωση αυτή δικαιολογείται από λόγους προστασίας των καταναλωτών των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

28 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι, στην υποθετική περίπτωση που τα κράτη μέλη επιλέξουν σύστημα ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής, το οποίο διαχειρίζονται εγκεκριμένοι ιδιωτικοί οργανισμοί, ο κανονισμός 2092/91 καθορίζει τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις εγκρίσεως των οργανισμών αυτών, τις λεπτομέρειες του εφαρμοστέου ελέγχου καθώς και τη διαδικασία επιθεωρήσεως στην οποία υπάγονται οι οργανισμοί αυτοί στο κράτος μέλος όπου έχουν εγκριθεί. Πάντως, ο κανονισμός δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη σχετική με την παροχή υπηρεσιών ελέγχου από ιδιωτικούς οργανισμούς σε άλλο κράτος μέλος, πλην του κράτους μέλους όπου έχουν εγκριθεί.

29 Μολονότι σε τομέα που δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους κοινοτικής εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι κατ' αρχήν αρμόδια για τον ορισμό των προϋποθέσεων ασκήσεως των δραστηριοτήτων στον εν λόγω τομέα, παρ' όλ' αυτά, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οφείλουν να τηρούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη (βλ. αποφάσεις της 26ης Ιανουαρίου 2006, C-514/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2006, σ. I-963, σκέψη 23, και της 14ης Δεκεμβρίου 2006, C-257/05, Επιτροπή κατά Αυστρίας, μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή — Συλλογή 2006, σ. I-134*, σκέψη 18).

30 Εν προκειμένω, τίθεται το ζήτημα του συμβατού προς το άρθρο 49 ΕΚ της προϋποθέσεως εγκαταστάσεως επί του εδάφους της Δημοκρατίας της Αυστρίας που επιβάλλεται με την επίδικη διοικητική πρακτική αυτού του κράτους μέλους στους ιδιωτικούς οργανισμούς που είναι εγκεκριμένοι και, συνεπώς, εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος.

31 Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, ως περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών πρέπει να θεωρούνται όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρεμποδίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής (βλ. απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2006, C-452/04, Fidium Finanz, Συλλογή 2006, σ. I-9521, σκέψη 46, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32 Συνεπώς, η υποχρέωση εγκαταστάσεως που επιβάλλεται με την επίδικη διοικητική πρακτική στρέφεται άμεσα κατά της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθόσον καθιστά αδύνατη, στην Αυστρία, την παροχή των επιμάχων υπηρεσιών από ιδιωτικούς οργανισμούς που είναι εγκατεστημένοι μόνο σε άλλα κράτη μέλη (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2000, C-355/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 2000, σ. I-1221, σκέψη 27, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

33 Στη συνέχεια, πρέπει να εξακριβωθεί αν οι παρεκκλίσεις της Συνθήκης ή επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος μπορούν να δικαιολογήσουν την επίδικη διοικητική πρακτική.

34 Συναφώς, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η οποία δεν αμφισβητεί ότι η υποχρέωση αυτή συνιστά περιορισμό, προβάλλει, κυρίως, ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών συνιστά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, πρώτο εδάφιο, ΕΚ και, επικουρικώς, ότι η επίδικη διοικητική πρακτική δικαιολογείται από τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών.

35 Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα, υπενθυμίζεται ότι, ως παρέκκλιση από τον θεμελιώδη κανόνα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το άρθρο 55 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς ώστε το περιεχόμενό του να περιορίζεται σε αυτό που είναι απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση των συμφερόντων που η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να προστατεύουν (βλ., συναφώς, απόφαση της 30ής Μαρτίου 2006, C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Συλλογή 2006, σ. I-2941, σκέψη 45, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36 Έτσι, κατά πάγια νομολογία, η παρέκκλιση που προβλέπουν τα άρθρα αυτά πρέπει να περιορίζεται στις δραστηριότητες οι οποίες, καθεαυτές, αποτελούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση εξουσίας δημόσιας αρχής (βλ. προπαρατεθείσα

απόφαση Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, σκέψη 46, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία), πράγμα το οποίο αποκλείει να θεωρηθούν ως συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια της εν λόγω παρεκκλίσεως τα απλώς βοηθητικά και προπαρασκευαστικά καθήκοντα έναντι οντότητας που ασκεί πράγματι τη δημόσια εξουσία λαμβάνοντας την τελική απόφαση (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1993, C-42/92, Thijssen, Συλλογή 1993, σ. I-4047, σκέψη 22).

37 Από τον κανονισμό 2092/91 προκύπτει ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών και οι λεπτομέρειες ασκήσεώς της μπορούν να περιγραφούν ως εξής.

38 Πρώτον, οι ιδιωτικοί οργανισμοί θέτουν σε εφαρμογή, σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού 2092/91, τα μέτρα ελέγχου και ασφάλειας του παραρτήματος III του κανονισμού αυτού.

39 Δεύτερον, δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 9, στοιχείο α΄ και β΄, του εν λόγω κανονισμού, οι οργανισμοί αυτοί αντλούν τις συνέπειες των ελέγχων που πραγματοποιούν επιτρέποντας ή μη επιτρέποντας τη χρήση των ενδείξεων της βιολογικής μεθόδου παραγωγής στα προϊόντα που διαθέτουν στο εμπόριο οι επιχειρηματίες τους οποίους ελέγχουν και, σε περίπτωση καταφανούς ή παρατεταμένης παράβασης, απαγορεύουν στον συγκεκριμένο επιχειρηματία την εμπορία προϊόντων με ενδείξεις που αναφέρονται στη βιολογική μέθοδο παραγωγής, επί διάστημα το οποίο συμφωνείται από κοινού με την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.

40 Τρίτον, δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφοι 6, στοιχείο γ΄, και 8, στοιχεία α΄ και β΄, του κανονισμού 2092/91, οι οργανισμοί αυτοί πρέπει να ενημερώνουν για τη δραστηριότητά τους την αρχή που είναι επιφορτισμένη με την έγκριση και εποπτεία τους, αντιστοίχως, πληροφορώντας τη για τις διαπιστωθείσες παραβάσεις και τις επιβληθείσες κυρώσεις, παρέχοντάς της κάθε απαιτούμενη πληροφορία και διαβιβάζοντάς της ετησίως κατάλογο των επιχειρηματιών που υπέκειντο στον έλεγχό τους καθώς και έκθεση δραστηριοτήτων. Περαιτέρω, το άρθρο 9,

παράγραφος 8, στοιχείο α΄, προβλέπει ότι παρέχουν στην επιθεωρούσα αρμόδια αρχή πρόσβαση στα γραφεία και τις εγκαταστάσεις τους και κάθε πληροφορία και βοήθεια που αυτή κρίνει αναγκαία για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της.

41 Μολονότι από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών δεν περιορίζεται στη διοργάνωση απλών ελέγχων πιστότητας των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής, αλλά περιλαμβάνει και την άσκηση προνομίων ως προς τις αντλούμενες από τους ελέγχους αυτούς συνέπειες, πρέπει παρ' όλ' αυτά να τονιστεί ότι ο κανονισμός 2092/91 προβλέπει την πλαισίωση των οργανισμών αυτών από την αρμόδια δημόσια αρχή. Συνεπώς, το άρθρο 9, παράγραφος 4, του κανονισμού αυτού υποβάλλει τους εν λόγω κανονισμούς στην εποπτεία της αρχής αυτής. Μεταξύ άλλων διατάξεων, η παράγραφος 6 του ιδίου άρθρου διευκρινίζει τις λεπτομέρειες ασκήσεως της εποπτείας αυτής, προβλέποντας ιδίως ότι η εν λόγω αρχή, πλην της αρμοδιότητάς της περί χορηγήσεως και ανακλήσεως της εγκρίσεως, διασφαλίζει την αντικειμενικότητα και επαληθεύει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων που πραγματοποιούν οι ιδιωτικοί οργανισμοί. Επιπλέον, το άρθρο 9, παράγραφος 8, στοιχείο α΄, του εν λόγω κανονισμού επιβάλλει στους οργανισμούς αυτούς να επιτρέπουν στην αρμόδια αρχή την πρόσβαση στα γραφεία και εγκαταστάσεις τους, για τους σκοπούς της επιθεωρήσεως.

42 Επομένως, οι ιδιωτικοί οργανισμοί ασκούν προφανώς τη δραστηριότητά τους υπό την ενεργό εποπτεία της δημόσιας αρχής η οποία είναι, τελικώς, υπεύθυνη για τους ελέγχους και τις αποφάσεις των εν λόγω οργανισμών, όπως καταδεικνύουν οι υποχρεώσεις της αρχής αυτής, υπομνησθείσες στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως. Η κρίση αυτή ενισχύεται εξάλλου από το σύστημα εποπτείας των ιδιωτικών οργανισμών που θέσπισε ο νόμος του 1975 περί ειδών διατροφής, ο οποίος προβλέπει ότι οι Landeshauptmänner, ως επιθεωρούσες αρχές, θεσπίζουν τα μέτρα του άρθρου 9, παράγραφος 9, στοιχείο β΄, του κανονισμού 2092/91, εφόσον οι οργανισμοί αυτοί διαθέτουν, στον εν λόγω τομέα, αρμοδιότητα μόνον υποβολής προτάσεων. Επομένως, ο βοηθητικός και προπαρασκευαστικός ρόλος που αναθέτει στους οργανισμούς αυτούς ο εν λόγω κανονισμός έναντι της επιθεωρούσας αρχής δεν μπορεί να θεωρηθεί ως άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, πρώτο εδάφιο, ΕΚ.

43 Πάντως, η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει ότι η χορήγηση πιστοποιητικών πιστότητας εκ μέρους των ιδιωτικών οργανισμών αντιστοιχεί, σύμφωνα με το αυστριακό διοικητικό δίκαιο, με πράξη δημόσιας εξουσίας. Κατά τα λοιπά, οι εν λόγω κανονισμοί διαθέτουν προνόμια εκτός του κοινού δικαίου για την εκπλήρωση της αποστολής τους, μεταξύ άλλων, όσον αφορά τις εξουσίες ελέγχου και επιβολής κυρώσεων, οι οποίες τους χορηγούνται.

44 Συναφώς, τονίζεται, αφενός, ότι, με τη σκέψη 35 της παρούσας αποφάσεως, υπενθυμίζεται ότι η παρέκκλιση του άρθρου 55 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να περιορίζει το περιεχόμενό της σε αυτό που είναι απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση των συμφερόντων που η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να προστατεύουν.

45 Αφετέρου, μολονότι ο κανονισμός 2092/91 δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να χορηγούν στους εν λόγω οργανισμούς προνόμια δημόσιας εξουσίας προς εκπλήρωση της δραστηριότητάς τους ελέγχου, και μάλιστα να τους αναθέτουν και άλλες δραστηριότητες οι οποίες συνιστούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει πάντως ότι δεν μπορεί να επεκταθεί η εξαίρεση των άρθρων 45 ΕΚ και 55 ΕΚ συνολικά σε ένα επάγγελμα, εάν οι δραστηριότητες που μετέχουν ενδεχομένως στην άσκηση δημόσιας εξουσίας συνιστούν στοιχείο δυνάμενο να διαχωρισθεί από το σύνολο της επίμαχης επαγγελματικής δραστηριότητας (βλ., όσον αφορά το άρθρο 45 ΕΚ, προπαρατεθείσα απόφαση Reyners, σκέψη 47).

46 Ωστόσο, υπενθυμίζεται ότι, όπως διαπιστώθηκε με τη σκέψη 42 της παρούσας αποφάσεως, η δραστηριότητα των ιδιωτικών οργανισμών όπως καθορίζεται με τον κανονισμό 2092/91 δεν συνιστά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, οπότε κάθε άλλη πρόσθετη επαγγελματική δραστηριότητα συνιστώσα τέτοιου είδους συμμετοχή δύναται οπωσδήποτε να εξετασθεί μεμονωμένα.

47 Τέλος, επισημαίνεται ότι το θεσπισθέν με τον κανονισμό 2092/91 σύστημα ελέγχου πρέπει να διακρίνεται του συστήματος που θέσπισε η οδηγία 77/143/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1976, περί προσεγγίσεως της νομοθεσίας των κρατών μελών σχετικά με τον τεχνικό έλεγχο των οχημάτων και των ρυμουλκουμένων τους (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/002, σ. 16), το οποίο αφορούσε η υπόθεση που οδήγησε στην προπαρατεθείσα απόφαση van Schaik, την οποία επικαλείται η Δημοκρατία της Αυστρίας προς στήριξη της απόψεώς της.

48 Συγκεκριμένα, όταν το Δικαστήριο διαπίστωσε με τη σκέψη 22 της αποφάσεως εκείνης ότι, λόγω της μερικής μόνον εναρμονίσεως των κριτηρίων ελέγχου, η οδηγία δεν υποχρεώνει κάθε κράτος μέλος να αναγνωρίζει, όσον αφορά τα ταξινομημένα στο έδαφός του οχήματα, τα χορηγούμενα εντός άλλων κρατών πιστοποιητικά ελέγχου, δεδομένης της πληθώρας των μεθόδων ελέγχου, τονίζεται ότι ο κανονισμός 2092/91 σκοπεί, όπως προκύπτει από τη δέκατη τρίτη αιτιολογική του σκέψη, να θεσπίσει καθεστώς ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικών μεθόδων παραγωγής που να ανταποκρίνεται στις κοινοτικές προδιαγραφές, των οποίων η τήρηση δημιουργεί δικαίωμα χρήσης της κοινοτικής ενδείξεως πιστότητας.

49 Συνεπώς, κατά το μέτρο που με τον κανονισμό 2092/91 έγινε εναρμόνιση της ενδείξεως πιστότητας των οικείων γεωργικών προϊόντων, η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν μπορεί να επικαλεστεί λυσιτελώς την προπαρατεθείσα απόφαση van Schaik.

50 Εφόσον, εν προκειμένω, η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν μπορεί να επικαλεστεί λυσιτελώς το άρθρο 55 ΕΚ, πρέπει να εξεταστεί το δεύτερο επιχείρημά της, που αφορά τη δικαιολόγηση της επίμαχης διοικητικής πρακτικής από λόγους προστασίας των καταναλωτών.

51 Συγκεκριμένα, η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται στους ιδιωτικούς οργανισμούς να διαθέτουν υποκατάστημα ή μόνιμη

εγκατάσταση επί του αυστριακού εδάφους είναι απαραίτητη ώστε οι αυστριακές αρχές να διασφαλίζουν, αφενός, ότι οι ιδιωτικοί οργανισμοί που παρέχουν εκεί υπηρεσίες ελέγχου διαθέτουν πράγματι την απαραίτητη υποδομή και προσωπικό και, αφετέρου, να μπορούν να πραγματοποιούν τις επιτόπου επιθεωρήσεις του κανονισμού 2092/91.

52 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η προστασία των καταναλωτών μπορεί να δικαιολογήσει εμπόδια στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 9ης Ιουλίου 1997, C-34/95 έως C-36/95, De Agostini και TV-Shop, Συλλογή 1997, σ. I-3843, σκέψη 53· της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01, Gambelli κ.λπ., Συλλογή 2003, σ. I-13031, σκέψη 67, καθώς και της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-1891, σκέψη 46).

53 Πάντως, σημασία έχει η διασφάλιση ότι τα ληφθέντα συναφώς μέτρα δεν υπερβαίνουν αυτό που είναι αντικειμενικώς αναγκαίο (βλ., συναφώς, απόφαση της 11ης Μαρτίου 2004, C-496/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2004, σ. I-2351, σκέψη 68).

54 Ωστόσο, η υποχρέωση που επιβάλλεται στους εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς να διαθέτουν εγκατάσταση επί του αυστριακού εδάφους για να μπορούν να ασκούν εκεί τη δραστηριότητά τους βαίνει πέραν του αντικειμενικώς αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των καταναλωτών.

55 Συγκεκριμένα, υπενθυμίζεται ότι ο κανονισμός 2092/91 θεσπίζει τα ελάχιστα κριτήρια στον τομέα της εποπτείας των εν λόγω οργανισμών. Τα κριτήρια αυτά είναι εφαρμοστέα στο σύνολο των κρατών μελών, οπότε διασφαλίζεται ότι ένας εγκεκριμένος σε κράτος μέλος οργανισμός που παρέχει υπηρεσίες ελέγχου εντός της Αυστρίας πληροί, μεταξύ άλλων, τα διάφορα κριτήρια του εν λόγω κανονισμού και, συνεπώς, διασφαλίζεται η προστασία των καταναλωτών.

56 Επομένως, η επίδικη διοικητική πρακτική, απαιτώντας από τους εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς να διαθέτουν στην Αυστρία εγκατάσταση για να μπορούν οι αυστριακές αρχές να επιβλέπουν τη δραστηριότητά τους, αποκλείει να λαμβάνονται υπόψη οι υποχρεώσεις και τα μέτρα εποπτείας που έχουν επιβληθεί στους οργανισμούς αυτούς στο κράτος μέλος όπου έχουν εγκριθεί.

57 Ωστόσο, οι αυστριακές αρχές μπορούν να επιτύχουν τις απαιτούμενες βάσει του κανονισμού 2092/91 εγγυήσεις με λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

58 Επομένως, οι εν λόγω αρχές μπορούν, αφενός, πριν από κάθε παροχή υπηρεσιών, να απαιτούν από εγκεκριμένο σε άλλο κράτος ιδιωτικό οργανισμό να αποδεικνύει ότι έχει, πράγματι, εγκριθεί στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως και διαθέτει την υποδομή και το προσωπικό που απαιτούνται για την εκτέλεση των υπηρεσιών που επιθυμεί να παράσχει επί του αυστριακού εδάφους. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να επιβεβαιωθούν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους εγκαταστάσεως, στις οποίες έχει ανατεθεί η εποπτεία της δραστηριότητας του οικείου οργανισμού.

59 Αφετέρου, αν ο οργανισμός αυτός διαπιστώσει παρατυπία κατά τους ελέγχους που πραγματοποιεί στην Αυστρία, ο κανονισμός 2092/91 προβλέπει στο άρθρο 10α σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, βάσει του οποίου οι αυστριακές αρχές μπορούν να επισημάνουν την παρατυπία στην επιθεωρούσα τον εν λόγω οργανισμό αρχή, ώστε η αρχή αυτή να λάβει τα επιβαλλόμενα μέτρα, ήτοι, παραδείγματος χάρη, να επιθεωρήσει τις εγκαταστάσεις του οργανισμού αυτού και να ανακαλέσει, αν χρειάζεται, την έγκρισή του.

60 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η απαίτηση της επίδικης διοικητικής πρακτικής δεν είναι ανάλογη με τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών που επικαλείται η Δημοκρατία της Αυστρίας.

61 Συνεπώς, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, απαιτώντας από τους εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς να διαθέτουν εγκατάσταση επί του αυστριακού εδάφους για να μπορούν να παρέχουν εκεί υπηρεσίες ελέγχου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

62 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Η Δημοκρατία της Αυστρίας, απαιτώντας από τους εγκεκριμένους σε άλλο κράτος μέλος ιδιωτικούς οργανισμούς ελέγχου των γεωργικών προϊόντων βιολογικής παραγωγής να διαθέτουν εγκατάσταση επί του αυστριακού εδάφους για να μπορούν να παρέχουν εκεί υπηρεσίες ελέγχου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

2) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)