ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

29 de Novembro de 2007 *

No processo C-393/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 4 de Novembro de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Traversa e G. Braun, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Áustria, representada por C. Pesendorfer, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič e E. Levits (relator), juízes,

advogada-geral: E. Sharpston,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 12 de Julho de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao exigir que os organismos de controlo privados dos produtos provenientes da agricultura biológica (a seguir «organismos privados») estabelecidos e aprovados noutro Estado-Membro disponham de uma sede social ou de outra infra-estrutura duradoura na Áustria para aí poderem exercer a sua actividade, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º CE.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 O Regulamento (CEE) n.º 2092/91 do Conselho, de 24 de Junho de 1991, relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios (JO L 198, p. 1), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1804/1999 do Conselho, de 19 de Julho de 1999 (JO L 222, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 2092/91»), define as regras mínimas em matéria de produção biológica de produtos agrícolas, os processos de controlo dos modos de produção em causa e de certificação dos produtos provenientes dessa produção. Em conformidade com esse regulamento, os produtos que satisfaçam as exigências nele previstas podem ser designados com a indicação «Agricultura biológica — Sistema de controlo CE», nomeadamente sob a forma de rotulagem.

3 Os artigos 1.º, 2.º e 4.º do Regulamento n.º 2092/91 enumeram os produtos em causa e as indicações que se referem ao modo de produção biológico e definem diferentes conceitos. O artigo 3.º desse regulamento dispõe que este se aplica sem prejuízo das outras disposições comunitárias ou de disposições nacionais, conformes com a legislação comunitária. O artigo 5.º do referido regulamento fixa as condições em que a rotulagem ou a publicidade de um produto pode fazer referência ao modo de produção biológico, ao passo que o artigo 6.º desse mesmo regulamento expõe as regras de produção ligadas ao conceito de método de produção biológico.

4 O artigo 8.º do Regulamento n.º 2092/91 está redigido da seguinte forma:

«1. Qualquer operador que produza, prepare ou importe de um país terceiro produtos referidos no artigo 1.º, com vista à sua comercialização, deve:

a) Notificar essa actividade à autoridade competente do Estado-Membro no qual a referida actividade é exercida. A notificação incluirá os dados constantes do Anexo IV;

b) Submeter a sua exploração ao regime de controlo referido no artigo 9.º

2. Os Estados-Membros designarão uma autoridade ou um organismo para a recepção das notificações.

Os Estados-Membros podem prever a comunicação de qualquer informação complementar que considerem necessária a um controlo eficaz dos operadores em causa.

3. A autoridade competente deverá facultar aos interessados uma lista actualizada dos nomes e endereços dos operadores sujeitos ao regime de controlo.»

5 Nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 2092/91:

«1. Os Estados-Membros estabelecerão um regime de controlo gerido por uma ou várias autoridades de controlo designadas e/ou por organismos privados aprovados a que estarão sujeitos operadores que produzam, preparem ou importem de países terceiros produtos referidos no artigo 1.º

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que o operador que cumpra o disposto no presente regulamento e pague a sua parte nas despesas de controlo tenha garantido o acesso ao regime de controlo.

3. O regime de controlo incluirá, pelo menos, a execução das medidas de controlo e de precaução referidas no Anexo III.

4. Para a execução do regime de controlo por organismos privados, os Estados-Membros designarão uma autoridade encarregada da aprovação e da supervisão desses organismos.

5. Para a aprovação de um organismo de controlo privado, serão tomados em consideração os elementos seguintes:

a) O plano-tipo de controlo do organismo, com uma descrição pormenorizada das medidas de controlo e das medidas de precaução que o organismo se compromete a impor aos operadores por ele controlados;

b) As sanções previstas pelo organismo em caso de verificação de irregularidades e/ou infracções;

c) Os recursos adequados em matéria de pessoal qualificado e de equipamento administrativo e técnico, bem como a experiência em matéria de controlo e a fiabilidade;

d) [A] objectividade do organismo de controlo relativamente aos operadores submetidos ao seu controlo.

6. Após aprovação de um organismo de controlo, a autoridade competente:

a) Assegurará a objectividade do controlo efectuado pelo organismo de controlo;

b) Verificará a eficácia do controlo;

c) Tomará conhecimento das irregularidades e/ou infracções verificadas e das sanções aplicadas;

d) Retirará a aprovação de um organismo de controlo sempre que esse organismo não preencha os requisitos constantes das alíneas a) e b) ou deixe de satisfazer os critérios referidos no n.º 5, ou não preencha os requisitos constantes dos n.os 7, 8, 9 e 11.

6A. Antes de 1 de Janeiro de 1996, os Estados-Membros atribuirão um número de código a cada autoridade ou organismo de controlo aprovados ou designados em conformidade com as disposições do presente artigo. Do facto informarão os outros Estados-Membros e a Comissão, que publicará estes números de código na lista prevista no último parágrafo do artigo 15.º

7. A autoridade de controlo e os organismos de controlo aprovados referidos no n.º 1:

a) Assegurarão que pelo menos as medidas de controlo e de precaução referidas no Anexo III sejam aplicadas nas explorações submetidas ao seu controlo;

b) Não facultarão informações e dados obtidos nas suas actividades de controlo a mais ninguém além dos responsáveis da exploração e das autoridades públicas competentes.

8. Os organismos de controlo aprovados:

a) Facultarão à autoridade competente, para efeitos de inspecção, o acesso aos seus escritórios e instalações e darão todas as informações e toda a ajuda considerada necessária pela autoridade competente para a execução das suas obrigações nos termos do presente regulamento;

b) Enviarão, o mais tardar até 31 de Janeiro de cada ano, à autoridade competente do Estado-Membro, uma lista dos operadores submetidos ao seu controlo, à data de 31 de Dezembro do ano anterior e apresentar-lhe-ão um relatório anual sucinto.

9. A autoridade de controlo e os organismos de controlo aprovados referidos no n.º 1 deverão:

a) Assegurar que, sempre que se verifique uma irregularidade no tocante à aplicação dos artigos 5.º, 6.º e 7.º ou das medidas referidas no Anexo III, sejam retiradas as indicações previstas no artigo 2.º relativas ao modo de produção biológico de todo o lote ou de toda a produção afectada pela irregularidade em causa;

b) Em caso de verificação de uma irregularidade manifesta ou com efeito prolongado, proibir ao operador em causa comercialização de produtos com indicações relativas ao modo de produção biológico por um período a decidir com a autoridade competente do Estado-Membro.

[...]

11. A partir de 1 de Janeiro de 1998 e sem prejuízo do disposto nos n.os 5 e 6, os organismos de controlo aprovados terão de preencher os requisitos enunciados nas condições da norma EN 45011.

[...]»

6 O artigo 10.º do Regulamento n.º 2092/91 prevê a aposição de uma indicação e/ou de um símbolo conformes com o Anexo V desse regulamento sobre a rotulagem dos produtos submetidos ao regime de controlo previsto no artigo 9.º do referido

regulamento. A esse propósito, o n.º 3 do referido artigo 10.º impõe aos organismos de controlo obrigações de execução equivalentes às fixadas no artigo 9.º, n.º 9, do mesmo regulamento.

7 Nos termos do artigo 10.º-A do Regulamento n.º 2092/91, relativo às medidas gerais de aplicação:

«1. Sempre que um Estado-Membro verificar, num produto proveniente de outro Estado-Membro que ostente as indicações previstas no artigo 2.º e/ou no Anexo V, irregularidades ou infracções relativas à aplicação do presente regulamento, informará desse facto a Comissão e o Estado-Membro que tiver designado a autoridade de controlo ou aprovado o organismo de controlo.

2. Compete aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para evitar a utilização fraudulenta das indicações referidas no artigo 2.º e/ou no Anexo V.»

8 O Anexo III do Regulamento n.º 2092/91 especifica as exigências mínimas de controlo e as medidas de precaução previstas no âmbito do regime de controlo a que se referem os artigos 8.º e 9.º desse regulamento.

9 Em particular, as disposições gerais desse anexo prevêem, nos seus pontos 9, segundo parágrafo, e 10, que os organismos privados estejam habilitados a exigir que um operador controlado não seja, provisoriamente, autorizado a comercializar com a indicação do modo de produção biológico um produto suspeito de não satisfazer os padrões indicados pelo referido regulamento e que esses organismos disponham de um direito de acesso às instalações, bem como aos documentos de contabilidade do referido operador.

Legislação nacional

10 Em conformidade com o disposto no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2092/91, a República da Áustria estabeleceu um sistema de controlo dos produtos provenientes da agricultura biológica operado por organismos privados. Segundo a prática administrativa de aplicação desse regulamento, o exercício, na Áustria, de uma actividade de controlo por um organismo privado requer que este disponha no território austríaco de um estabelecimento que satisfaça as exigências relativas aos recursos em matéria de pessoal, bem como de equipamentos administrativos e técnicos definidos pelo referido regulamento, mesmo que já disponha de uma aprovação e, portanto, de um estabelecimento noutro Estado-Membro.

11 A Lei de 1975 relativa aos produtos alimentícios (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. n.º 86/1975) prevê, no § 35, que a aprovação e a supervisão dos organismos privados são da competência dos Landeshauptmänner (chefes dos executivos regionais). Além disso, por força do § 10, n.º 4, dessa lei, estes adoptarão, entre outras, as medidas de proibição referidas no artigo 9.º, n.º 9, alínea b), do Regulamento n.º 2092/91 sob proposta desses organismos.

Procedimento pré-contencioso

12 Na sequência de uma denúncia apresentada por um organismo privado aprovado e estabelecido na Alemanha, a Comissão dirigiu dois pedidos de informação às autoridades austríacas a propósito das condições que devem preencher os organismos privados aprovados noutro Estado-Membro para exercerem a sua actividade na Áustria. Esses pedidos visavam, em particular, a exigência de dispor de um estabelecimento ou de uma infra-estrutura duradoura na Áustria. Tendo presentes as respostas recebidas, a Comissão, numa notificação para cumprir dirigida em 8 de Novembro de 2000 à República da Áustria, suscitou a questão da compatibilidade dessa exigência com o artigo 49.º CE.

13 Tida em conta a resposta das autoridades austríacas a essa carta, a Comissão, em 16 de Outubro de 2002, dirigiu um parecer fundamentado à República da Áustria, convidando-a a dar cumprimento às suas obrigações num prazo de dois meses a partir da notificação desse parecer. Neste, a Comissão sustentava que a condição imposta aos organismos privados aprovados e estabelecidos noutro Estado-Membro de disporem de um estabelecimento ou de uma infra-estrutura duradoura na Áustria infringe o disposto no artigo 49.º CE e que, se bem que seja legítimo a qualquer Estado-Membro certificar-se de que esses organismos dispõem efectivamente de uma aprovação no seu Estado-Membro de estabelecimento, um processo de autorização abreviado bastará para esse efeito.

14 Na sua resposta de 23 de Dezembro de 2002, a República da Áustria retorquiu que a actividade dos organismos privados é abrangida pela excepção ao artigo 49.º CE consagrada no artigo 55.º CE, em conjugação com o artigo 45.º, primeiro parágrafo, CE. A título subsidiário, manteve a posição que tinha manifestado anteriormente, a saber, que é do interesse dos produtores e dos consumidores de produtos provenientes da agricultura biológica que os organismos privados disponham de um estabelecimento ou de uma infra-estrutura duradoura no território austríaco para permitir às autoridades nacionais verificar as condições em que são efectuados os controlos exercidos por esses organismos.

15 Considerando que a situação continuava insatisfatória, a Comissão propôs a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

16 A Comissão considera que a prática administrativa controvertida se inclui num domínio harmonizado pelo Regulamento n.º 2092/91. A esse propósito, sublinha

que, quando da sua adopção, o Conselho da União Europeia não tomou por referência o artigo 66.º do Tratado CEE (que passou a artigo 66.º do Tratado CE, que, por sua vez, passou a artigo 55.º CE), em conjugação com o artigo 55.º do Tratado CEE (que passou a artigo 55.º do Tratado CE, que, por sua vez, passou a artigo 45.º CE), de forma que o controlo e a rotulagem dos produtos provenientes da agricultura biológica não constituem uma actividade excluída do âmbito de aplicação do princípio da livre prestação de serviços consagrado no artigo 49.º CE.

17 Essa conclusão é, de resto, corroborada por diversos elementos que demonstram que a actividade dos organismos privados não apresenta uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, referindo-se a Comissão, a esse propósito, ao acórdão de 21 de Junho de 1974, Reyners (2/74, Colect., p. 325).

18 Por um lado, a relação jurídica entre o organismo de controlo e o operador controlado, que redunda na emissão ou não de um simples certificado de conformidade, é abrangida estritamente pelo direito privado.

19 Por outro lado, a proibição de um operador registar o modo de produção biológico assim como as outras medidas previstas nos artigos 9.º, n.º 9, e 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2092/91 em caso de verificação de uma irregularidade só poderão ser impostas, em última instância, pelas autoridades públicas ou judiciárias competentes, e não pelos próprios organismos privados. Além disso, a proibição de registar o modo de produção biológico não impede a comercialização clássica dos produtos em causa.

20 No tocante à conformidade da prática administrativa controvertida com o princípio da livre prestação de serviços, a Comissão admite que as autoridades austríacas são livres de se certificar de que os organismos privados dispõem efectivamente de uma aprovação no seu Estado-Membro de origem, por exemplo, através de um processo

de autorização simplificado. Todavia, a exigência de um estabelecimento estável na Áustria, por um lado, constitui uma restrição à livre prestação de serviços, tal como consagrada no artigo 49.º CE, na medida em que essa exigência torna essa prestação menos atractiva para os organismos privados que já dispõem de um estabelecimento noutro Estado-Membro em razão dos custos que gera, e, por outro, abstrai do facto de tal organismo preencher já os requisitos exigidos pelo Regulamento n.º 2092/91 no Estado-Membro de aprovação. Ora, a aprovação emitida neste último Estado garante que o organismo privado em causa dispõe das competências, da experiência e dos meios necessários para fornecer prestações de controlo na Áustria.

21 Quanto à necessidade, invocada pelo Governo austríaco, de poder verificar a objectividade e a eficácia dos controlos efectuados pelos organismos privados para proteger os consumidores, a Comissão sublinha que o Regulamento n.º 2092/91 prevê sanções específicas em caso de desrespeito dos critérios de controlo e que cabe exclusivamente às autoridades competentes do Estado-Membro de aprovação adoptar as medidas referidas, nomeadamente, no artigo 9.º, n.os 5, 7 a 9 e 11, desse regulamento.

22 Por seu lado, a República da Áustria não contesta que a exigência imposta aos organismos privados estabelecidos e aprovados noutro Estado-Membro de dispor, na Áustria, de um estabelecimento para aí poder exercer a sua actividade é susceptível de criar entraves à livre prestação de serviços garantida no artigo 49.º CE.

23 Sustenta, todavia, que a actividade dos organismos privados tal como prevista pelo Regulamento n.º 2092/91 apresenta uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública, na acepção do artigo 55.º CE, em conjugação com o artigo 45.º, primeiro parágrafo, CE.

24 Esse ponto de vista baseia-se em diferentes disposições do Regulamento n.º 2092/91.

25 Assim, o artigo 10.º desse regulamento prevê que os organismos privados emitam certificados de conformidade. Ora, segundo o direito administrativo austríaco, a emissão de documentos públicos é um acto de poder público, e não uma simples prestação de carácter administrativo. O alcance de uma proibição de registar o modo de produção biológico é igualmente determinante, pois poderá, em certos casos, equivaler a uma proibição de comercialização.

26 Por outro lado, os extensos poderes de controlo reconhecidos no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2092/91, em conjugação com o Anexo III desse regulamento, aos organismos privados revelam uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública. A esse propósito, o facto de organismos privados se encarregarem dos aspectos administrativos e técnicos dos controlos e de esses organismos estarem vinculados por um contrato de direito privado aos operadores que controlam não terá qualquer influência na qualificação da sua actividade, tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, em particular do acórdão de 5 de Outubro de 1994, van Schaik (C-55/93, Colect., p. I-4837, n.º 16).

27 A República da Áustria sustenta, de resto, que o Regulamento n.º 2092/91 não harmoniza todos os aspectos do processo de controlo e de aprovação dos organismos privados, de forma que é permitido a cada Estado-Membro submeter os que desejem oferecer os seus serviços no seu território a condições que permitam às autoridades competentes aplicar as medidas de vigilância e de supervisão desses organismos previstas por esse regulamento. Ora, o exercício de uma vigilância tornar-se-á difícil, ou mesmo impossível, se os referidos organismos não dispuserem de um estabelecimento estável no território do Estado-Membro da prestação. Tal exigência é, em particular, justificada pelo desígnio de proteger os consumidores de produtos provenientes da agricultura biológica.

Apreciação do Tribunal de Justiça

28 A título preliminar, há que salientar que, na hipótese de os Estados-Membros terem optado por um sistema em que o controlo dos produtos provenientes da agricultura biológica é operado por organismos privados aprovados, o Regulamento n.º 2092/91 determina o processo e as condições de aprovação desses organismos, as regras de controlo que estes devem aplicar, bem como o processo de supervisão a que eles próprios estão sujeitos no Estado-Membro de aprovação. Esse regulamento não contém, todavia, qualquer disposição relativa ao fornecimento de prestações de controlo pelos organismos privados noutro Estado-Membro que não o da sua aprovação.

29 Embora seja verdade que, num sector que não foi objecto de harmonização completa a nível comunitário, os Estados-Membros continuam, em princípio, a ser competentes para definir as condições de exercício das actividades nesse sector, não é menos certo que devem exercer as suas competências no respeito das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado (v. acórdãos de 26 de Janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-514/03, Colect., p. I-963, n.º 23, e de 14 de Dezembro de 2006, Comissão/Áustria, C-257/05, não publicado na Colectânea, n.º 18).

30 Na ocorrência, levanta-se a questão da conformidade com o artigo 49.º CE da condição de ter um estabelecimento no território austríaco imposta por uma prática administrativa controvertida aos organismos privados que já dispõem de uma aprovação e, portanto, de um estabelecimento noutro Estado-Membro.

31 Com efeito, é jurisprudência assente que devem ser consideradas restrições à livre prestação de serviços todas as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atractivo o exercício dessa liberdade (v. acórdão de 3 de Outubro de 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Colect., p. I-9521, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

32 Por isso, a exigência de estabelecimento prevista pela prática administrativa controvertida vai directamente contra a livre prestação de serviços, na medida em que impossibilita a prestação, na República da Áustria, dos serviços em causa por organismos privados estabelecidos unicamente noutros Estados-Membros (v., por analogia, acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, C-355/98, Colect., p. I-1221, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

33 Por conseguinte, há que verificar se a prática administrativa controvertida pode ser justificada pelas derrogações previstas pelo Tratado ou por razões imperiosas de interesse geral.

34 A esse propósito, a República da Áustria, que não contesta que essa exigência seja constitutiva de uma restrição à livre prestação de serviços, alega, a título principal, que a actividade dos organismos privados apresenta uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública, na acepção do artigo 55.º CE, em conjugação com o artigo 45.º, primeiro parágrafo, CE, e, a título subsidiário, que a prática administrativa controvertida é justificada por um objectivo de protecção dos consumidores.

35 No tocante à primeira linha de argumentação, deve recordar-se que, enquanto derrogação à regra fundamental da livre prestação de serviços, o artigo 55.º CE, em conjugação com o artigo 45.º, primeiro parágrafo, CE, deve ser objecto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário para salvaguardar os interesses que ele permite aos Estados-Membros proteger (v., neste sentido, acórdão de 30 de Março de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Colect., p. I-2941, n.º 45 e jurisprudência aí referida).

36 Assim, segundo jurisprudência constante, a derrogação prevista nesses artigos deve restringir-se às actividades que, consideradas em si mesmas, apresentem uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública (v. acórdão Servizi

Ausiliari Dottori Commercialisti, já referido, n.º 46 e jurisprudência citada), o que exclui que sejam consideradas como uma ligação directa ao exercício da autoridade pública, na acepção da referida derrogação, as funções simplesmente auxiliares e preparatórias face a uma entidade que exerce efectivamente a autoridade pública ao tomar a decisão final (acórdão de 13 de Julho de 1993, Thijssen, C-42/92, Colect., p. I-4047, n.º 22).

37 Resulta do Regulamento n.º 2092/91 que a actividade dos organismos privados e as suas regras de exercício podem ser descritas como se segue.

38 Em primeiro lugar, os organismos privados executam, em conformidade com o disposto no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2092/91, as medidas de controlo e de precaução mencionadas no Anexo III desse regulamento.

39 Em segundo lugar, por força do artigo 9.º, n.º 9, alíneas a) e b), do referido regulamento, esses organismos tiram as consequências dos controlos que efectuam permitindo ou não a utilização das indicações relativas ao modo de produção biológico para os produtos comercializados pelos operadores que controlam e, em caso de infracção manifesta ou cujo efeito seja prolongado, proibindo a comercialização dos produtos do operador em causa com indicações que se refiram ao modo de produção biológico por um período previamente definido com a autoridade pública competente.

40 Em terceiro lugar, por força do artigo 9.º, n.^{os} 6, alínea c), e 8, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 2092/91, os referidos organismos devem prestar contas da sua actividade à autoridade encarregada da sua autorização e da sua supervisão, respectivamente, informando-a das irregularidades e das infracções verificadas assim como das sanções aplicadas, dando-lhe todas as informações requeridas e transmitindo-lhe em cada ano uma lista dos operadores submetidos ao seu controlo, bem como um relatório de actividades. Por outro lado, o artigo 9.º, n.º 8, alínea a), prevê que os organismos privados facultarão o acesso aos seus escritórios e

às suas instalações à autoridade competente de que dependem para efeitos de inspecção e darão todas as informações e toda a ajuda considerada necessária pela referida autoridade para a execução das suas obrigações.

41 Embora resulte destes elementos que a actividade dos organismos privados não se limita a organizar simples controlos de conformidade dos produtos provenientes da agricultura biológica, mas comporta também o exercício de prerrogativas quanto às consequências a tirar desses controlos, deve, todavia, sublinhar-se que o Regulamento n.º 2092/91 prevê o enquadramento desses organismos pela autoridade pública competente. Assim, o artigo 9.º, n.º 4, desse regulamento submete os referidos organismos à supervisão dessa autoridade. Entre outras disposições, o n.º 6 do mesmo artigo precisa as regras de exercício dessa supervisão, prevendo, nomeadamente, que a referida autoridade, além da sua competência no que respeita à emissão e à retirada da aprovação, assegure a objectividade e verifique a eficácia dos controlos efectuados pelos organismos privados. Além disso, o artigo 9.º, n.º 8, alínea a), do referido regulamento impõe que esses organismos permitam o acesso aos seus escritórios e às suas instalações à autoridade competente para efeitos de inspecção.

42 Verifica-se, portanto, que os organismos privados exercem a sua actividade sob a supervisão activa da autoridade pública competente que, em última instância, é responsável pelos controlos e pelas decisões dos referidos organismos, como demonstram as obrigações que incumbem à referida autoridade recordadas no anterior número do presente acórdão. Essa conclusão é, aliás, corroborada pelo sistema de supervisão dos organismos privados instituído pela Lei de 1975 relativa aos produtos alimentícios, que dispõe que são os Landeshauptmänner, enquanto autoridades de supervisão, que adoptam as medidas referidas no artigo 9.º, n.º 9, alínea b), do Regulamento n.º 2092/91, dispondo esses organismos, neste domínio, apenas de competência para apresentar propostas. Daí resulta que o papel auxiliar e preparatório devolvido aos organismos privados por esse regulamento face à autoridade de supervisão não poderá ser considerado como uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública, na acepção do artigo 55.º CE, em conjugação com o artigo 45.º, primeiro parágrafo, CE.

43 A República da Áustria sustenta, todavia, que a emissão de certificados de conformidade pelos organismos privados corresponde, segundo o direito administrativo austríaco, a um acto de poder público. De resto, os referidos organismos dispõem de prerrogativas que exorbitam do direito comum para cumprir bem a sua missão, nomeadamente, no que diz respeito aos poderes de controlo e de sanção que lhe são outorgados.

44 A este propósito, há que sublinhar, por um lado, que, como foi recordado no n.º 35 do presente acórdão, a derrogação prevista no artigo 55.º CE, em conjugação com o artigo 45.º, primeiro parágrafo, CE, deve ser objecto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário para salvaguardar os interesses que ela permite aos Estados-Membros proteger.

45 Por outro lado, embora o Regulamento n.º 2092/91 não se oponha a que os Estados-Membros dotem os organismos privados de prerrogativas de poder público para levar a bom porto a sua actividade de controlo, ou até lhe confiem outras actividades que, consideradas em si mesmas, apresentam uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública, resulta, todavia, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma extensão da excepção permitida pelos artigos 45.º CE e 55.º CE a uma profissão inteira não poderá admitir-se quando as actividades que estão eventualmente ligadas ao exercício da autoridade pública constituam um elemento destacável do conjunto da actividade profissional em causa (v., no tocante ao artigo 45.º CE, acórdão Reyners, já referido, n.º 47).

46 Ora, deve recordar-se que, como se referiu no n.º 42 do presente acórdão, a actividade dos organismos privados tal como definida pelo Regulamento n.º 2092/91 não apresenta, em si mesma, uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública, de forma que qualquer actividade suplementar que apresente tal ligação é necessariamente destacável.

47 Finalmente, há que salientar que se deve distinguir o sistema de controlo instituído pelo Regulamento n.º 2092/91 do sistema de controlo estabelecido pela Directiva 77/143/CEE do Conselho, de 29 de Dezembro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques (JO 1977, L 47, p. 47; EE 07 F2 p. 56), em causa no processo que deu origem ao acórdão van Schaik, já referido, que a República da Áustria invoca em apoio da sua tese.

48 Com efeito, enquanto o Tribunal de Justiça declarou no n.º 22 desse acórdão que, em razão do carácter parcial da harmonização dos critérios de controlo, a Directiva 77/143 não obrigava cada Estado-Membro a reconhecer, em relação a veículos matriculados no seu território, certificados de controlo emitidos noutros Estados-Membros tendo em conta a multiplicidade dos procedimentos e dos processos de verificação, há que sublinhar que o Regulamento n.º 2092/91 visa, tal como resulta do décimo terceiro considerando, instituir um regime de controlo dos produtos agrícolas obtidos com métodos de produção biológicos que cumpram exigências comunitárias mínimas cujo respeito dá direito ao uso de uma indicação comunitária de conformidade.

49 Por isso, na medida em que o Regulamento n.º 2092/91 procede a uma harmonização da indicação de conformidade dos produtos agrícolas em causa, a República da Áustria não poderá utilmente prevalecer-se do acórdão van Schaik, já referido.

50 Não podendo o artigo 55.º CE ser utilmente invocado pela República da Áustria no caso em apreço, deve examinar-se a segunda linha de argumentação desenvolvida por esse Estado-Membro, relativa à justificação da prática administrativa controvertida por motivos de protecção dos consumidores.

51 A República da Áustria sustenta, em particular, que a exigência de dispor de um estabelecimento ou de uma infra-estrutura duradoura no território austríaco é

indispensável para que as autoridades austríacas, por um lado, se certifiquem de que os organismos privados que lhe fornecem prestações de controlo disponham efectivamente das infra-estruturas e do pessoal necessários e, por outro, possam efectuar as inspecções no local previstas pelo Regulamento n.º 2092/91.

52 A esse propósito, cumpre indicar que, em conformidade com jurisprudência constante, a protecção dos consumidores é susceptível de justificar entraves à livre prestação de serviços (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 9 de Julho de 1997, De Agostini e TV-Shop, C-34/95 a C-36/95, Colect., p. I-3843, n.º 53; de 6 de Novembro de 2003, Gambelli e o., C-243/01, Colect., p. I-13031, n.º 67; e de 6 de Março de 2007, Placanica e o., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Colect., p. I--1891, n.º 46).

53 Todavia, importa assegurar que as medidas tomadas para esse efeito não excedem o que é objectivamente necessário (v., neste sentido, acórdão de 11 de Março de 2004, Comissão/França, C-496/01, Colect., p. I-2351, n.º 68).

54 Ora, a condição imposta aos organismos privados aprovados noutro Estado--Membro de disporem de um estabelecimento no território austríaco para aí poderem exercer a sua actividade vai para além do que é objectivamente necessário para atingir o objectivo de protecção dos consumidores.

55 Com efeito, há que recordar que o Regulamento n.º 2092/91 prescreve critérios mínimos em matéria de supervisão dos referidos organismos. Esses critérios são aplicáveis no conjunto dos Estados-Membros, de forma que está garantido que tal organismo aprovado noutro Estado-Membro que fornece prestações de controlo na Áustria cumpre, nomeadamente, os diferentes critérios previstos no referido regulamento e, portanto, que a protecção dos consumidores está assegurada.

56 Por isso, ao exigir que os organismos privados aprovados noutro Estado-Membro disponham de um estabelecimento na Áustria para as autoridades austríacas poderem supervisionar a sua actividade, a prática administrativa controvertida exclui que sejam tidas em conta obrigações e medidas de vigilância a que esses organismos já estão sujeitos no seu Estado-Membro de aprovação.

57 Ora, as autoridades austríacas têm a possibilidade de obter as garantias requeridas pelo Regulamento n.º 2092/91 e pela protecção dos consumidores através de medidas menos restritivas.

58 Assim, por um lado, as referidas autoridades poderão, previamente a qualquer prestação, exigir de um organismo privado aprovado noutro Estado-Membro a prova de que dispõe efectivamente, no seu Estado-Membro de estabelecimento, de uma aprovação, bem como da infra-estrutura e do pessoal requeridos para executar as prestações que pretende fornecer no território austríaco. Esses elementos poderão ser corroborados pelas autoridades competentes do Estado-Membro de estabelecimento que estão encarregadas da supervisão da actividade do organismo em causa.

59 Por outro lado, se uma irregularidade tiver de ser verificada nos controlos efectuados na Áustria por esse organismo, o Regulamento n.º 2092/91 prevê, no seu artigo 10.º-A, um sistema de troca de informações entre os Estados-Membros que permitirá às autoridades austríacas assinalar essa irregularidade às autoridades de supervisão do referido organismo, a fim de estas adoptarem as medidas que se impõem, a saber, por exemplo, a inspecção das instalações do referido organismo, e procederem, se necessário, à retirada da sua aprovação.

60 Por isso, há que reconhecer que a exigência procedente da prática administrativa controvertida não é proporcionada ao objectivo de protecção dos consumidores invocado pela República da Áustria.

61 Portanto, resulta do exposto que, ao exigir que os organismos privados aprovados noutro Estado-Membro disponham de um estabelecimento no território austríaco para aí poderem fornecer prestações de controlo, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º CE.

Quanto às despesas

62 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Áustria e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) **Ao exigir que os organismos de controlo privados dos produtos provenientes da agricultura biológica aprovados noutro Estado-Membro disponham de um estabelecimento no território austríaco para aí poderem fornecer prestações de controlo, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º CE.**

2) **A República da Áustria é condenada nas despesas.**

Assinaturas