DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 29 november 2007 *

I mål C-393/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 4 november 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Traversa och G. Braun, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Österrike, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič och E. Levits (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 12 juli 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att kräva att privata organ som kontrollerar ekologiskt producerade produkter (nedan kallade privata organ) och som har godkänts och är etablerade i en annan medlemsstat skall ha ett säte eller en annan permanent infrastruktur i Österrike för att få tillhandahålla tjänster där.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (EGT L 198, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 124), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1804/1999 av den 19 juli 1999 (EGT L 222, s. 1) (nedan kallad förordning nr 2092/91), innehåller minimibestämmelser för ekologisk produktion av jordbruksprodukter, kontrollförfarandena för de berörda produktionsmetoderna och utfärdandet av kontrollintyg för produkter som har producerats med dessa metoder. I enlighet med nämnda förordning kan produkter som uppfyller de krav som ställs i förordningen förses med uppgiften "Ekologiskt jordbruk – EG-kontrollsystem", till exempel genom märkning.

3 I artiklarna 1, 2 och 4 i förordning nr 2092/91 anges de berörda produkterna och de uppgifter som syftar på ekologisk produktion. I nämnda artiklar definieras också ett antal begrepp. I artikel 3 anges att förordningen skall tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av andra gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser, som är i överensstämmelse med gemenskapsrätten. I artikel 5 i nämnda förordning fastställs de villkor på vilka märkning av och reklam för en vara får innehålla uttryck som syftar på ekologisk produktion, och i artikel 6 i samma förordning fastställs produktionsreglerna för ekologisk produktion.

4 I artikel 8 i förordning nr 2092/91 föreskrivs följande:

"1. Varje aktör på marknaden som producerar, bereder eller importerar från tredje land produkter av det slag som specificerats i artikel 1 skall

a) anmäla denna verksamhet till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där verksamheten bedrivs, varvid anmälan skall omfatta de upplysningar som specificeras i bilaga 4, och

b) ställa sin verksamhet under det kontrollsystem som avses i artikel 9.

2. Medlemsstaterna skall utse en myndighet eller annat organ att ta emot sådana anmälningar.

Medlemsstaterna kan föreskriva att leverantören skall uppge all den ytterligare information som de anser vara nödvändig för effektiv kontroll av leverantören i fråga.

3. Den behöriga myndigheten skall se till att en aktuell förteckning med namn och adress på de leverantörer som är underkastade kontrollsystemets övervakning hålls tillgänglig för intresserade parter."

5 I artikel 9 i förordning nr 2092/91 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall upprätta ett kontrollsystem som handhas av en eller flera för uppgiften utsedda myndigheter eller godkända privata organ och vars granskning leverantörer som producerar, bereder eller från tredje land importerar produkter av det slag som anges i artikel 1 skall vara underkastade.

2. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en leverantör som följer denna förordnings föreskrifter och ger sitt bidrag till kontrollsystemets kostnader har tillgång till kontrollsystemet.

3. Kontrollsystemet skall omfatta åtminstone tillämpningen av de kontroll- och säkerhetsåtgärder som specificeras i bilaga 3.

4. För kontrollsystemets handhavande av privata organ skall medlemsstaterna utse en myndighet som har ansvar för att godkänna och övervaka sådana organ.

5. Vid godkännande av privata kontrollorgan skall följande omständigheter tas i beaktande:

a) Vilket standardförfarande organet avser att använda för kontroll, med en detaljerad beskrivning av kontrollåtgärderna och av de säkerhetsåtgärder som organet åtar sig att ålägga de leverantörer som är underkastade dess kontroll.

b) Vilka påföljder som organet avser att tillämpa när avvikelser och/eller överträdelser konstateras.

c) Vilka resurser i form av kvalificerad personal och administrativa och tekniska resurser som står kontrollorganet till buds liksom dettas erfarenhet av kontroll och allmänna tillförlitlighet.

d) Kontrollorganets opartiskhet gentemot de leverantörer det skall kontrollera.

6. Efter det att ett kontrollorgan har godkänts skall den behöriga myndigheten

a) se till att de kontroller som organet genomför är objektiva,

b) förvissa sig om effektiviteten på organets kontroller,

c) hålla sig underrättad om alla avvikelser och/eller överträdelser som konstaterats mot reglerna och alla påföljder som har beslutats,

d) återkalla godkännandet av kontrollorganet när detta inte uppfyller kraven i punkt a och b eller i punkt 5 eller i punkterna 7, 8, 9 och 11.

6a. Medlemsstaterna skall före den 1 januari 1996 tilldela varje kontrollorgan eller kontrollmyndighet som godkänts eller utsetts i enlighet med bestämmelserna i denna förordning ett kodnummer. De skall meddela övriga medlemsstater och kommissionen om detta och kommissionen skall offentliggöra kodnummer i den förteckning som anges i sista stycket i artikel 15.

7. Den kontrollmyndighet och de godkända kontrollorgan som avses i punkt 1

a) skall se till att åtminstone de kontrollåtgärder och säkerhetsåtgärder som specificeras i bilaga 3 tillämpas på alla verksamheter som är underkastade organets kontroll, och

b) får inte röja upplysningar och uppgifter som det erhåller i sin egenskap av kontrollant för andra än den som är ansvarig för den verksamhet som kontrolleras och för de behöriga offentliga myndigheterna.

8. Godkända kontrollmyndigheter skall

a) för kontrolländamål ge den behöriga myndigheten tillgång till sina kontor och lokaler och ge denna alla upplysningar och hjälp som den behöriga myndigheten bedömer som nödvändig för att den skall kunna fullgöra sina åtaganden enligt denna förordning,

b) senast den 31 januari varje år tillställa medlemsstatens behöriga myndighet en förteckning över de leverantörer som stod under dess kontroll den 31 december året före samt lämna nämnda myndighet en kortfattad årsrapport.

9. Den kontrollmyndighet och de kontrollorgan som avses i punkt 1 skall

a) vid avvikelse i förhållande till föreskrifterna i artikel 5, 6 och 7 eller till de åtgärder som avses i bilaga 3 se till att de uppgifter om produkterna som avses i artikel 2 om ekologisk produktion avlägsnas från hela det varuparti respektive hela den odlade mängd som berörs av avvikelsen, och

b) vid uppenbar överträdelse eller överträdelse med långvariga verkningar förbjuda leverantören i fråga att marknadsföra sina produkter med uppgifter som syftar på ekologisk produktion under en period som överenskoms med medlemsstatens behöriga myndighet.

...

11. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 5 och 6 skall de behöriga kontrollorganen från och med den 1 januari 1998 uppfylla kraven i EN 45011.

..."

6 Artikel 10 i förordning nr 2092/91 innehåller bestämmelser om anbringande av en uppgift och/eller en logotyp i enlighet med bilaga 5 till denna förordning på märkningen av produkter som omfattas av det kontrollsystem som föreskrivs i

artikel 9 i nämnda förordning. I artikel 10.3 i förordningen åläggs kontrollorganen verkställighetsskyldigheter motsvarande dem som föreskrivs i artikel 9.9 i samma förordning.

7 I artikel 10a i förordning nr 2092/91, som avser allmänna åtgärder för verkställighet, föreskrivs följande:

"1. När en medlemsstat med avseende på en produkt som härrör från en annan medlemsstat och som är försedd med de uppgifter som anges i artikel 2 och/eller bilaga 5 konstaterar avvikelser eller överträdelser rörande tillämpningen av denna förordning, skall den informera den medlemsstat som har utsett kontrollmyndigheten eller godkänt kontrollorganet och kommissionen om detta.

2. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att undvika bedräglig användning av de uppgifter som anges i artikel 2 och/eller bilaga 5."

8 I bilaga 3 till förordning nr 2092/91 preciseras minimikrav på de kontrollåtgärder och förebyggande åtgärder i det kontrollsystem som avses i artiklarna 8 och 9 i förordningen.

9 I punkterna 9 andra stycket och 10 i de allmänna bestämmelserna i denna bilaga föreskrivs särskilt att de privata organen, när det finns misstanke om att produkter inte uppfyller kraven i förordningen, tillfälligt kan förbjuda aktören att saluföra produkten med hänvisning till ekologisk produktionsmetod samt att dessa organ har tillträde till lokaler och rätt att ta del av aktörens bokföring.

Den nationella lagstiftningen

10 Republiken Österrike har i enlighet med artikel 9.1 i förordning nr 2092/91 upprättat ett kontrollsystem för produkter som har producerats ekologiskt vilket handhas av privata organ. Enligt den administrativa tillämpningen av denna förordning måste ett privat organ som önskar utföra kontroller i Österrike ha ett driftställe i denna medlemsstat som uppfyller kraven i förordningen avseende personalresurser samt administrativa och tekniska resurser, oberoende av om organet redan har godkänts och således har ett driftställe i en annan medlemsstat.

11 I 35 § 1975 års lag om livsmedel (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. nr 86/1975) föreskrivs att Landeshauptmänner (ministerpresidenter i förbundsland) ansvarar för godkännandet och kontrollen av privata organ. Enligt 10 § punkt 4 i nämnda lag skall Landeshauptmänner dessutom bland annat vidta de förbudsåtgärder som avses i artikel 9.9 b i förordning nr 2092/91 på förslag av nämnda organ.

Det administrativa förfarandet

12 Efter att ha mottagit klagomål från ett privat organ, vilket godkänts och har driftställe i Tyskland, begärde kommissionen vid två tillfällen upplysningar från de österrikiska myndigheterna om de villkor som privata organ, som godkänts i en annan medlemsstat, måste uppfylla för att få utöva verksamhet i Österrike. Kommissionens framställningar avsåg i synnerhet kravet på ett driftställe eller en permanent infrastruktur i Österrike. Med beaktande av myndigheternas svar skickade kommissionen den 8 november 2000 en formell underrättelse till Republiken Österrike, i vilken den tog upp frågan om nämnda kravs förenlighet med artikel 49 EG.

13 De österrikiska myndigheternas svar på denna underrättelse föranledde kommissionen att den 16 oktober 2002 rikta ett motiverat yttrande till Republiken Österrike, i vilket medlemsstaten uppmanades att uppfylla sina skyldigheter inom två månader från delgivningen av yttrandet. I nämnda yttrande anförde kommissionen att kravet att privata organ som godkänts och är etablerade i en annan medlemsstat skall ha ett driftställe eller en permanent infrastruktur i Österrike strider mot artikel 49 EG samt att medlemsstaterna i och för sig har rätt att kontrollera att ett sådant organ verkligen har godkänts i etableringsstaten, men att ett förenklat tillståndsförfarande är fullt tillräckligt i detta hänseende.

14 I sitt svar av den 23 december 2002 anförde Republiken Österrike att de privata organens verksamhet omfattas av det undantag från artikel 49 EG som följer av artikel 55 EG jämförd med artikel 45 första stycket EG. I andra hand vidhöll Republiken Österrike den ståndpunkt som den tidigare gett uttryck för, nämligen att det är av intresse för dem som producerar eller konsumerar produkter från ekologiskt jordbruk att de privata organen har driftställen eller permanent infrastruktur i Österrike, så att de nationella myndigheterna kan kontrollera hur de privata organen utför sina kontroller.

15 Kommissionen bedömde att situationen fortfarande var otillfredsställande och har därför väckt förevarande talan.

Talan

Parternas argument

16 Kommissionen anser att den ifrågasatta administrativa praxisen gäller ett område som har harmoniserats genom förordning nr 2092/91. Kommissionen har betonat

att Europeiska unionens råd vid antagandet av densamma inte grundade sig på artikel 66 i EEG-fördraget (därefter artikel 66 i EG-fördraget, nu artikel 55 EG), jämförd med artikel 55 i EEG-fördraget (därefter artikel 55 i EG-fördraget, nu artikel 45 EG), vilket innebär att kontroll och märkning av ekologiskt producerade produkter inte utgör verksamhet som är undantagen från tillämpningsområdet för principen om frihet att tillhandahålla tjänster i artikel 49 EG.

17 Denna slutsats stöds i övrigt av diverse omständigheter vilka visar att de privata organens verksamhet inte är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt i den mening som avses i domstolens rättspraxis. Kommissionen har i detta hänseende åberopat domstolens dom av den 21 juni 1974 i mål 2/74, Reyners (REG 1974, s. 631; svensk specialutgåva, volym 2, s. 309).

18 För det första regleras den juridiska relationen mellan kontrollorganet och den kontrollerade aktören, vilket resulterar i att kontrollorganet utfärdar ett intyg om överensstämmelse eller beslutar att inte göra detta, uteslutande i privaträtten.

19 Det är dessutom endast de behöriga offentliga myndigheterna eller domstolarna, och inte de privata organen själva, som i sista hand kan kräva att aktörer avlägsnar uppgifter om ekologisk produktion och vidtar de andra åtgärder som föreskrivs i artiklarna 9.9 och 10.3 i förordning nr 2092/91 när avvikelser förekommer. Förbudet mot att ange uppgift om ekologisk produktion hindrar inte heller aktören från att saluföra produkterna såsom traditionellt producerade produkter.

20 Vad avser den ifrågasatta administrativa praxisens förenlighet med principen om frihet att tillhandahålla tjänster, har kommissionen medgett att de österrikiska myndigheterna har rätt att kontrollera att de privata organen verkligen har godkänts i ursprungsstaten, till exempel genom att tillämpa ett förenklat tillståndsförfarande.

Kravet på ett permanent driftställe i Österrike utgör emellertid en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster såsom den föreskrivs i artikel 49 EG. Kravet ger nämligen upphov till extra kostnader vilka gör det mindre attraktivt för privata organ som redan har ett driftställe i en annan medlemsstat att tillhandahålla tjänster i Österrike. Kravet innebär dessutom att man bortser från att ett sådant organ redan uppfyller villkoren i förordning nr 2092/91 i den medlemsstat som godkänt den. Det godkännande som utfärdats i denna stat utgör nämligen en garanti för att det berörda privata organet har den kompetens, den erfarenhet och de resurser som krävs för att tillhandahålla kontrolltjänster i Österrike.

21 Den österrikiska regeringen har gjort gällande att myndigheterna måste kunna försäkra sig om att de kontroller som utförs av de privata organen är tillräckligt objektiva och effektiva för att skydda konsumenterna. Kommissionen har på detta argument svarat att förordning nr 2092/91 innehåller bestämmelser om specifika sanktioner när de krav som ställs på kontrollerna inte iakttas samt att det uteslutande ankommer på de behöriga myndigheterna i den godkännande medlemsstaten att vidta de åtgärder som avses i bland annat artikel 9.5, 9.7–9 och 9.11 i förordning nr 2092/91.

22 Republiken Österrike har inte bestritt att kravet på att privata organ som har godkänts och är etablerade i en annan medlemsstat skall ha ett driftställe i Österrike för att få utöva verksamhet där kan hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG.

23 Nämnda medlemsstat har emellertid gjort gällande att de privata organens verksamhet såsom den beskrivs i förordning nr 2092/91 är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt i den mening som avses i artikel 55 EG jämförd med artikel 45 första stycket EG.

24 Republiken Österrike grundar sin ståndpunkt på olika bestämmelser i förordning nr 2092/91.

25 I artikel 10 i förordningen anges att de privata organen utfärdar intyg om överensstämmelse. Enligt österrikisk förvaltningsrätt utgör utfärdandet av offentliga handlingar myndighetsutövning och inte en enkel administrativ åtgärd. Räckvidden av förbudet mot att ange uppgift om ekologisk produktion är också av avgörande betydelse, då det i vissa fall kan motsvara ett saluföringsförbud.

26 De privata organens vidsträckta kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i förordning nr 2092/91, jämförd med bilaga 3 till denna förordning, visar dessutom att verksamheten är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt. Det faktum att de privata organen ansvarar för de administrativa och tekniska aspekterna av kontrollerna och att de ingår privaträttsliga avtal med de aktörer som de kontrollerar saknar i detta hänseende betydelse för kvalificeringen av deras verksamhet, såsom framgår av domstolens rättspraxis, i synnerhet av domen av den 5 oktober 1994 i mål C-55/93, van Schaik (REG 1994, s. I-4837), punkt 16.

27 Republiken Österrike har för övrigt gjort gällande att samtliga aspekter av kontroll- och godkännandeförfarandet av privata organ inte har harmoniserats till fullo genom förordning nr 2092/91, vilket innebär att varje medlemsstat har rätt att ställa krav på privata organ som önskar erbjuda sina tjänster inom medlemsstaten med hjälp av vilka de behöriga myndigheterna kan kontrollera och övervaka organen i enlighet med föreskrifterna i förordningen. Det är emellertid svårt, för att inte säga omöjligt, att utöva denna kontroll om nämnda organ inte har ett permanent driftställe i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls. Kravet är särskilt befogat då det uppställts för att göra det möjligt att skydda dem som konsumerar ekologiskt producerade produkter.

Domstolens bedömning

28 Det skall inledningsvis noteras att när medlemsstaterna har valt att införa ett kontrollsystem för ekologiskt producerade produkter vilket handhas av godkända privata organ, så fastställs förfarandet och villkoren för godkännande av sådana organ i förordning nr 2092/91. I nämnda förordning fastställs också formerna för organens kontroller, vilka de är skyldiga att iaktta, och övervakningsförfarandet av organen själva i den medlemsstat där de har godkänts. Förordningen innehåller emellertid inga bestämmelser om privata organs utförande av kontroller i en annan medlemsstat än den i vilken de har godkänts.

29 När en sektor inte till fullo harmoniserats på gemenskapsnivå är medlemsstaterna i och för sig i princip behöriga att fastställa villkoren för att utöva verksamhet inom denna sektor. De är emellertid skyldiga att iaktta de grundläggande friheter som föreskrivs i EG-fördraget när de utövar sin behörighet (se dom av den 26 januari 2006 i mål C-514/03, kommissionen mot Spanien, REG 2006, s. I-963, punkt 23, och av den 14 december 2006 i mål C-257/05, kommissionen mot Österrike, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 18).

30 I förevarande mål aktualiseras frågan huruvida det krav som ställs i den ifrågasatta administrativa praxisen, nämligen att privata organ som redan har godkänts och således har ett driftställe i en annan medlemsstat också skall ha ett driftställe i Österrike, är förenligt med artikel 49 EG.

31 Enligt fast rättspraxis skall varje åtgärd som innebär att utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt anses utgöra en inskränkning i denna frihet (se dom av den 3 oktober 2006 i mål C-452/04, Fidium Finanz, REG 2006, s. I-9521, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

32 Kravet på ett driftställe i den ifrågasatta administrativa praxisen står således i direkt strid med friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom det gör det omöjligt för privata organ som endast är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla de aktuella tjänsterna i Österrike (se, analogt, dom av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

33 Domstolen skall följaktligen undersöka huruvida den ifrågasatta administrativa praxisen kan motiveras med anledning av att den omfattas av de undantag som föreskrivs i fördraget eller av tvingande hänsyn till allmänintresset.

34 Republiken Österrike, som inte har bestritt att kravet utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, har i första hand gjort gällande att de privata organens verksamhet är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt i den mening som avses i artikel 55 EG jämförd med artikel 45 första stycket EG. I andra hand har Republiken Österrike gjort gällande att målet att skydda konsumenter motiverar den ifrågasatta administrativa praxisen.

35 Vad avser det första argumentet skall det erinras om att artikel 55 EG jämförd med artikel 45 första stycket EG, i egenskap av undantag från den grundläggande principen om frihet att tillhandahålla tjänster, skall tolkas på ett sätt som begränsar deras räckvidd till att endast omfatta vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa de hänsyn som denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att skydda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 mars 2006 i mål C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, REG 2006, s. I-2941, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

36 Enligt fast rättspraxis skall det undantag som föreskrivs i dessa artiklar därför begränsas till verksamhet som i sig är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt (se domen i det ovannämnda målet Servizi Ausiliari Dottori

Commercialisti, punkt 46 och där angiven rättspraxis). Detta innebär att uppgifter som enbart är underordnade och förberedande i förhållande till ett organ som utövar offentlig makt genom att fatta det slutliga beslutet inte kan betraktas som verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt i den mening som avses i nämnda undantag (dom av den 13 juli 1993 i mål C-42/92, Thijssen, REG 1993, s. I-4047, punkt 22).

37 Av förordning nr 2092/91 framgår att de privata organens verksamhet och formerna för dess utövande kan beskrivas på följande sätt.

38 För det första skall de privata organen, enligt artikel 9.3 i förordning nr 2092/91, tillämpa de kontroll- och säkerhetsåtgärder som specificeras i bilaga 3 till förordningen.

39 För det andra skall organen, enligt artikel 9.9 a och b i nämnda förordning, beakta resultaten av de kontroller som utförs genom att antigen tillåta eller förbjuda de kontrollerade leverantörerna att marknadsföra sina produkter med uppgifter som syftar på ekologisk produktion och, vid uppenbar överträdelse eller överträdelse med långvariga verkningar, förbjuda leverantören i fråga att marknadsföra sina produkter med uppgifter som syftar på ekologisk produktion under en period som överenskoms med den behöriga myndigheten.

40 För det tredje skall organen, enligt artikel 9.6 c samt 9.8 a och b i förordning nr 2092/91, hålla de myndigheter som godkänt organen och ansvarar för övervakningen av desamma underrättade om verksamheten genom att informera om avvikelser och konstaterade överträdelser samt beslutade påföljder. Detta skall ske genom att myndigheterna tillhandahålls all begärd information och varje år tillställs en förteckning över de leverantörer som stod under organets kontroll samt en årsrapport. I nämnda artikel 9.8 a föreskrivs dessutom att de privata organen för

kontrolländamål skall ge den behöriga myndigheten, vars kontroll de är underkastade, tillgång till sina kontor och lokaler och ge denna alla upplysningar och hjälp som den behöriga myndigheten bedömer som nödvändig för att den skall kunna fullgöra sina åtaganden.

41 Av dessa bestämmelser framgår det visserligen att de privata organens verksamhet inte enbart består i att kontrollera att ekologiskt producerade produkter uppfyller de krav som ställs, utan att de också har befogenheter att vidta åtgärder med beaktande av vad som framkommer vid dessa kontroller. Det skall emellertid understrykas att nämnda organ enligt förordning nr 2092/91 lyder under den behöriga offentliga myndigheten. I artikel 9.4 i förordningen föreskrivs således att nämnda myndighet skall övervaka de privata organen. Formerna för övervakningen preciseras bland annat i artikel 9.6. Bland annat anges att nämnda myndighet, vid sidan av uppdraget att utfärda och återkalla godkännanden, skall se till att de kontroller som de privata organen genomför är objektiva och att den skall förvissa sig om att de privata organens kontroller är effektiva. Enligt artikel 9.8 a i nämnda förordning skall organen dessutom för kontrolländamål ge den behöriga myndigheten tillgång till sina kontor och lokaler.

42 De privata organen utövar således sin verksamhet under aktiv övervakning av den behöriga offentliga myndigheten vilken, i sista hand, ansvarar för nämnda organs kontroller och beslut, vilket de i punkten ovan nämnda skyldigheterna för den behöriga myndigheten vittnar om. Denna slutsats stöds dessutom av det övervakningssystem av privata organ som inrättats genom 1975 års lag om livsmedel, i vilken det anges att det är Landeshauptmänner som, i egenskap av övervakningsmyndighet, skall vidta de åtgärder som avses i artikel 9.9 b i förordning nr 2092/91. De privata organen har endast behörighet att lägga fram förslag på detta område. Den underordnade och förberedande roll som privata organ getts i förhållande till övervakningsmyndigheten i förordning nr 2092/91 kan därför inte anses vara direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt i den mening som avses i artikel 55 EG jämförd med artikel 45 första stycket EG.

43 Republiken Österrike har emellertid gjort gällande att de privata organens utfärdande av intyg om överensstämmelse enligt österrikisk förvaltningsrätt utgör utövande av offentligrättsliga befogenheter. Nämnda organ har dessutom befogenheter som går utöver dem som följer av allmän rätt för att fullgöra sina uppgifter. Detta gäller i synnerhet för de kontroll- och sanktionsbefogenheter som de har tilldelats.

44 Domstolen understryker i detta hänseende att artikel 55 EG jämförd med artikel 45 första stycket EG, i egenskap av undantag, skall tolkas på ett sätt som begränsar deras räckvidd till att endast omfatta vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa de hänsyn som denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att skydda, såsom domstolen erinrat om i punkt 35 ovan.

45 Enligt förordning nr 2092/91 har medlemsstaterna i och för sig rätt att tilldela privata organ offentligrättsliga befogenheter för att fullgöra kontrollverksamheten och till och med att anförtro dem andra uppgifter vilka, i sig, utgör verksamhet som är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt. Av domstolens rättspraxis följer emellertid att en utvidgning av undantaget enligt artiklarna 45 EG och 55 EG till ett yrke i sin helhet inte är möjlig om den verksamhet som eventuellt är förenad med utövande av offentlig makt går att särskilja från den ifrågavarande förvärvsverksamheten i sin helhet (se, vad avser artikel 45 EG, domen i det ovannämnda målet Reyners, punkt 47).

46 Domstolen erinrar om, vilket slagits fast i punkt 42 i förevarande dom, att privata organs verksamhet såsom den definieras i förordning nr 2092/91 inte i sig utgör verksamhet som är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt. Detta innebär att all annan kompletterande verksamhet som utgör sådan verksamhet nödvändigtvis går att särskilja.

47 Slutligen skall det noteras att det kontrollsystem som införts genom förordning nr 2092/91 skall skiljas från det kontrollsystem som införts genom rådets direktiv 77/143/EEG av den 29 december 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet (EGT L 47, s. 47; svensk specialutgåva, område 13, volym 7, s. 11), som var aktuellt i domen i det ovannämnda målet van Schaik, vilken Republiken Österrike har åberopat till stöd för sitt resonemang.

48 Då kontrollvillkoren bara har harmoniserats till viss del är medlemsstaterna enligt direktiv 77/143, såsom domstolen konstaterade i punkt 22 i ovannämnda dom, inte skyldiga att med avseende på fordon som har registrerats på deras territorium erkänna kontrollintyg som har upprättats i andra medlemsstater. Det finns nämligen ett stort antal kontrollmetoder och kontrollförfaranden. Det skall betonas att syftet med förordning nr 2092/91, såsom framgår av trettonde skälet, är att upprätta ett system för kontroll av ekologiskt producerade jordbruksprodukter som uppfyller minimikraven i gemenskapsrätten. När dessa minimikrav är uppfyllda har aktören rätt att använda uppgiften om att produkter omfattas av ett kontrollsystem.

49 Eftersom uppgiften om att de berörda jordbruksprodukterna omfattas av ett kontrollsystem har harmoniserats genom förordning nr 2092/91, kan Republiken Österrike inte med framgång åberopa domen i det ovannämnda målet van Schaik.

50 Då Republiken Österrike i förevarande fall inte med framgång kan åberopa artikel 55 EG, skall domstolen undersöka nämnda medlemsstats andra argument, enligt vilket den ifrågasatta administrativa praxisen är motiverad av intresset av att skydda konsumenter.

51 Republiken Österrike har särskilt gjort gällande att kravet på ett driftställe eller en permanent infrastruktur i Österrike är en absolut nödvändighet för att de

österrikiska myndigheterna skall kunna säkerställa att de privata organ som utför kontroller verkligen har den infrastruktur och personal som krävs samt för att de skall kunna utföra de kontroller på plats som föreskrivs i förordning nr 2092/91.

52 Det skall noteras att konsumentskydd, i enlighet med fast rättspraxis, kan motivera hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95–C-36/95, De Agostini och TV-shop, REG 1997, s. I-3843, punkt 53, av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl., REG 2003, s. I-13031, punkt 67, och av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl., REG 2007, s. I-1891, punkt 46).

53 Domstolen skall likväl kontrollera att de åtgärder som har vidtagits för detta ändamål inte går utöver vad som är objektivt nödvändigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 2004 i mål C-496/01, kommissionen mot Frankrike, REG 2004, s. I-2351, punkt 68).

54 Kravet att privata organ som har godkänts i en annan medlemsstat skall ha ett driftställe i Österrike för att få utöva verksamhet där går emellertid utöver vad som är objektivt nödvändigt för att uppnå målet att skydda konsumenterna.

55 Det skall nämligen erinras om att förordning nr 2092/91 innehåller minimibestämmelser vad avser övervakningen av nämnda organ. Dessa bestämmelser är tillämpliga i samtliga medlemsstater och utgör på så sätt en garanti för att sådana organ som har godkänts i en medlemsstat och tillhandahåller kontrolltjänster i Österrike uppfyller bland annat de olika krav som ställs i nämnda förordning, vilket i sin tur innebär att konsumentskyddet säkerställs.

56 Den ifrågasatta administrativa praxisen innebär således att det inte tas hänsyn till de skyldigheter och kontrollåtgärder som privata organ som godkänts i en annan medlemsstat är underkastade i den medlemsstat där de godkänts, när det krävs att dessa organ skall ha ett driftställe i Österrike så att de österrikiska myndigheterna kan övervaka deras verksamhet.

57 De österrikiska myndigheterna skulle emellertid kunna erhålla de garantier som krävs enligt förordning nr 2092/91 och enligt konsumentskyddet genom mindre ingripande åtgärder.

58 Innan ett privat organ som godkänts i en annan medlemsstat tillåts tillhandahålla tjänster, skulle nämnda myndigheter nämligen kunna kräva att organet visar att det verkligen har godkänts och har den infrastruktur och den personal som krävs i den medlemsstat där det är etablerat för att tillhandahålla de tjänster som organet avser att tillhandahålla i Österrike. Dessa uppgifter skulle kunna bekräftas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där organet är etablerat, vilka ansvarar för övervakningen av det berörda organets verksamhet.

59 Om en avvikelse konstateras i samband med organets kontroller i Österrike, innehåller artikel 10a i förordning nr 2092/91 dessutom bestämmelser om utbyte av information mellan medlemsstaterna, vilket skulle göra det möjligt för de österrikiska myndigheterna att informera de myndigheter som övervakar nämnda organ om avvikelsen, så att de sistnämnda kan vidta de åtgärder som krävs. Nämnda åtgärder skulle till exempel kunna bestå i kontroller av nämnda organs lokaler och, om så erfordras, vidtagande av åtgärder för att återkalla godkännandet.

60 Domstolen konstaterar därmed att det krav som ställs i den ifrågasatta administrativa praxisen inte står i proportion till målet att skydda konsumenter, vilket har åberopats av Republiken Österrike.

61 Av ovanstående följer att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att kräva att privata organ som har godkänts i en annan medlemsstat skall ha ett driftställe i Österrike för att få tillhandahålla kontrolltjänster där.

Rättegångskostnader

62 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Österrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Österrike har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att kräva att privata organ som kontrollerar ekologiskt producerade produkter och som har godkänts i en annan medlemsstat skall ha ett driftställe i Österrike för att få tillhandahålla kontrolltjänster där.

2) Republiken Österrike skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter