# WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 29 listopada 2007 r. *

W sprawie C-393/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 4 listopada 2005 r.,

**Komisja Wspólnot Europejskich**, reprezentowana przez E. Traversę i G. Brauna, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Republice Austrii**, reprezentowanej przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič i E. Levits (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 lipca 2007 r.,

wydaje następujący

**Wyrok**

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w swojej skardze do Trybunału o stwierdzenie, że wymagając od prywatnych podmiotów kontrolujących produkty rolnictwa ekologicznego (zwanych dalej „podmiotami prywatnymi"), mających siedzibę i zatwierdzonych w innym państwie członkowskim, posiadania zakładu lub innej stałej infrastruktury w Austrii, aby mogły tam prowadzić swoją działalność, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 49 WE.

## Ramy prawne

*Uregulowania wspólnotowe*

2 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 198, str. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1804/1999 z dnia 19 lipca 1999 r. (Dz.U. L 222, str. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 2092/91") określa wymogi minimalne w dziedzinie ekologicznej produkcji rolnej, procedury kontrolne odpowiednich metod produkcji i certyfikacji produktów pochodzących z tej produkcji. Zgodnie z tym rozporządzeniem produkty spełniające określone w nim wymogi mogą posiadać oznakowanie „Rolnictwo ekologiczne — system kontroli WE", w szczególności w postaci etykiety.

3 Artykuły: 1, 2 i 4 rozporządzenia nr 2092/91 wymieniają objęte nim produkty i oznakowania odnoszące się do metody produkcji ekologicznej i podają definicje różnych pojęć. Artykuł 3 stanowi, że rozporządzenie stosuje się bez uszczerbku dla innych przepisów wspólnotowych lub przepisów krajowych zgodnie z prawem wspólnotowym. Artykuł 5 określa warunki, w których etykietowanie i reklamowanie produktu może odnosić się do ekologicznych metod produkcji, natomiast art. 6 określa zasady produkcji, które są związane z pojęciem „metoda produkcji ekologicznej".

4 Artykuł 8 rozporządzenia nr 2092/91 ma brzmienie następujące:

„1. Każdy podmiot gospodarczy produkujący, przygotowujący lub przywożący z państw trzecich produkty określone w art. 1 do celów obrotu nimi:

a) zgłasza tę działalność właściwym organom państwa członkowskiego, w którym prowadzi się tę działalność; takie powiadomienie powinno zawierać informacje określone w załączniku IV;

b) przedkłada swoją działalność procedurze kontroli określonej w art. 9.

2. Państwa członkowskie wyznaczają organ lub podmiot do przyjmowania takich zgłoszeń.

Państwa członkowskie mogą przewidywać przekazywanie wszelkich dodatkowych informacji, które uznają za konieczne dla skutecznego nadzoru danych podmiotów gospodarczych.

3. Właściwe organy zapewnią udostępnienie zainteresowanym stronom aktualnego wykazu zawierającego nazwy i adresy podmiotów gospodarczych, do których stosuje się system kontroli".

5 Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 2092/91:

„1. Państwa członkowskie tworzą system kontroli wykonywany przez jeden lub więcej organów kontroli lub zatwierdzonych podmiotów prywatnych, którym podlegają podmioty gospodarcze produkujące, przygotowujące lub przywożące z państw trzecich produkty określone w art. 1.

2. Państwa członkowskie przyjmą niezbędne środki konieczne dla zapewnienia podmiotowi gospodarczemu spełniającemu przepisy niniejszego rozporządzenia i uiszczającemu składki na rzecz kosztów kontroli dostępu do systemu kontroli.

3. System kontroli obejmuje co najmniej stosowanie środków ostrożności i środków kontroli wymienionych w załączniku III.

4. W celu zastosowania systemu kontroli wykonywanego przez podmioty prywatne państwa członkowskie wyznaczają organy odpowiedzialne za zatwierdzanie i nadzór takich podmiotów.

5. W celu zatwierdzenia prywatnego podmiotu kontrolującego bierze się pod uwagę:

a) standardową procedurę kontroli, zawierającą szczegółowy opis środków kontroli i środków ostrożności, które podmiot stosuje w kontrolowanych przez niego podmiotach gospodarczych;

b) kary stosowane przez podmiot w razie stwierdzenia nieprawidłowości;

c) dostępność właściwych środków w formie kwalifikowanego personelu, instrumentów administracyjnych i technicznych, doświadczenia w prowadzeniu kontroli i wiarygodności;

d) obiektywizm podmiotu kontrolującego wobec podmiotów gospodarczych podlegających jego kontroli.

6. Po uzyskaniu zatwierdzenia podmiotu kontrolującego właściwe organy:

a) zapewniają obiektywizm kontroli przeprowadzanej przez ten podmiot;

b) sprawdzają skuteczność tych kontroli;

c) rejestrują ustalone nieprawidłowości i naruszenia prawa i zastosowane kary;

d) wycofują zatwierdzenia podmiotu kontrolującego, o ile nie spełnia dalej wymogów określonych w lit. a) i b) lub nie spełnia kryteriów wskazanych w ust. 5, lub nie spełnia wymogów ustanowionych w ust. 7, 8, 9 i 11.

6a. Przed dniem 1 stycznia 1996 r. państwa członkowskie nadają numer kodu każdej jednostce kontrolującej lub organowi kontroli, zatwierdzonym lub wyznaczonym zgodnie z przepisami niniejszego artykułu. Powiadamiają o tym pozostałe państwa członkowskie i Komisję. Komisja publikuje numery kodów w wykazie określonym w art. 15 akapit ostatni.

7. Organy kontroli oraz zatwierdzone podmioty kontrolujące określone w ust. 1:

a) zapewniają, że w podlegających kontroli przedsiębiorstwach stosuje się co najmniej środki kontroli wymienione w załączniku III;

b) nie ujawniają informacji i danych uzyskanych w działalności kontrolnej żadnym innym osobom niż osobie odpowiedzialnej za dane przedsiębiorstwo i właściwym organom publicznym.

8. Zatwierdzone podmioty kontrolujące:

a) zapewniają właściwym organom, w celach kontroli, dostęp do swoich biur i obiektów oraz informacji i wsparcia uważanego za niezbędne właściwym organom dla wypełnienia swoich zobowiązań na mocy niniejszego rozporządzenia;

b) przekazują właściwym organom państwa członkowskiego do dnia 31 stycznia każdego roku wykaz podmiotów gospodarczych podlegających ich kontroli w dniu 31 grudnia poprzedniego roku i składają tym organom zwięzłe sprawozdanie roczne.

9. Określone w ust. 1 organy kontroli i podmioty kontrolujące:

a) zapewniają, w razie ustalenia nieprawidłowości dotyczących wykonania przepisów art. 5, 6 i 7 lub podjęcia środków określonych w załączniku III, usunięcie oznakowań metody produkcji ekologicznej przewidzian[ych] w art. 2, z całej partii towarów lub wytworzonych produktów, których tyczy się stwierdzona nieprawidłowość;

b) w razie oczywistego naruszenia prawa lub naruszenia prawa o skutku długotrwałym zakazują podmiotowi gospodarczemu obrotu produktami z oznakowaniami odnoszącymi się do metody produkcji ekologicznej w terminie uzgodnionym z właściwymi organami państwa członkowskiego.

[…]

11. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 5 i 6 od dnia 1 stycznia 1998 r. zatwierdzone jednostki kontrolujące muszą spełnić wymogi ustanowione w warunkach normy EN 45011.

[…]".

6 Artykuł 10 rozporządzenia nr 2092/91 przewiduje umieszczenie oznaczenia lub logo zgodnego z załącznikiem V do tego rozporządzenia na etykiecie produktu objętego systemem kontroli przewidzianym w art. 9. W tym względzie art. 10 ust. 3 nakłada na

podmioty kontrolujące obowiązki wykonawcze odpowiadające obowiązkom określonym w art. 9 ust. 9.

7 Zgodnie z art. 10a rozporządzenia nr 2092/91 dotyczącym ogólnych przepisów wykonawczych:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie stwierdzi nieprawidłowości lub naruszenia związane ze stosowaniem tego rozporządzenia do produktu pochodzącego z innego państwa członkowskiego i noszącego oznaczenia określone w art. 2 lub załączniku V, powiadamia o tym Komisję i państwo członkowskie, które wyznaczyło organ kontroli lub zatwierdziło jednostkę kontrolującą.

2. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki i działania w celu zapobieżenia możliwości oszukańczego używania oznaczenia określonego w art. 2 lub załączniku V".

8 Załącznik III do rozporządzenia nr 2092/91 określa minimalne wymogi kontrolne i środki ostrożności podejmowane w ramach systemu kontroli określonego w art. 8 i 9 tego rozporządzenia.

9 W szczególności przepisy ogólne tego załącznika przewidują w pkt 9 akapit drugi i w pkt 10, że podmioty prywatne mogą wymagać, aby podmiot gospodarczy tymczasowo nie mógł wprowadzać do obrotu produktu oznaczonego metodą produkcji ekologicznej, co do którego istnieje podejrzenie, że nie odpowiada on wymogom określonym w tym rozporządzeniu, i że podmioty te mają prawo dostępu do obiektów oraz dokumentacji księgowej danego podmiotu gospodarczego.

*Uregulowania krajowe*

10 Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 2092/91 Republika Austrii stworzyła system kontroli produktów rolnictwa ekologicznego prowadzony przez podmioty prywatne. Zgodnie ze sporną praktyką administracyjną w ramach stosowania tego rozporządzenia prowadzenie działalności kontrolnej w Austrii przez podmiot prywatny wymaga, aby posiadał on na terytorium austriackim zakład spełniający wymogi dotyczące personelu oraz instrumentów administracyjnych i technicznych, określone w tym rozporządzeniu, także wtedy gdy podmiot ten został już zatwierdzony i posiada tym samym zakład w innym państwie członkowskim.

11 Ustawa o środkach spożywczych z 1975 r. (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. nr 86/1975) przewiduje w § 35, że zatwierdzanie i nadzór nad podmiotami prywatnymi należy do kompetencji premierów krajów związkowych (Landeshauptmänner). Ponadto na mocy § 10 ust. 4 tej ustawy wprowadzają oni, na wniosek tych podmiotów, między innymi zakazy, o których mowa w art. 9 ust. 9 lit. b) rozporządzenia nr 2092/91.

**Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

12 W następstwie skargi wniesionej przez zatwierdzony podmiot prywatny z siedzibą w Niemczech Komisja skierowała do władz austriackich dwa wnioski o udzielenie informacji o warunkach, jakie powinny spełniać podmioty prywatne zatwierdzone w innym państwie członkowskim dla prowadzenia działalności w Austrii. Wnioski te dotyczyły w szczególności wymogu posiadania zakładu lub innej stałej infrastruktury w Austrii. Mając na uwadze otrzymane odpowiedzi, Komisja w wezwaniu do usunięcia uchybienia skierowanym w dniu 8 listopada 2000 r. do Republiki Austrii podniosła kwestię zgodności tego wymogu z art. 49 WE.

13 Uwzględniając odpowiedź władz austriackich na to wezwanie, Komisja skierowała w dniu 16 października 2002 r. uzasadnioną opinię do Republiki Austrii, wzywając ją do zastosowania się do jej zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii. W uzasadnionej opinii Komisja stwierdziła, że nałożony na zatwierdzone podmioty prywatne z siedzibą w innym państwie członkowskim warunek posiadania zakładu lub innej stałej infrastruktury w Austrii jest sprzeczny z art. 49 WE i że wprawdzie każde państwo członkowskie jest uprawnione do upewnienia się, czy podmioty te faktycznie zostały zatwierdzone w państwie członkowskim siedziby, niemniej skrócona procedura autoryzacyjna jest wystarczająca w tym względzie.

14 W odpowiedzi z dnia 23 grudnia 2002 r. Republika Austrii odparła, że działalność podmiotów prywatnych objęta jest odstępstwem od art. 49 WE przewidzianym w art. 55 WE w związku z art. 45 akapit pierwszy WE. W drugiej kolejności podtrzymała ona wcześniej wyrażone stanowisko, że w interesie producentów i konsumentów produktów ekologicznych jest, aby podmioty prywatne posiadały zakład lub stałą infrastrukturę na terytorium austriackim w celu umożliwienia władzom krajowym sprawdzenia warunków, w jakich odbywają się kontrole prowadzone przez te podmioty.

15 Uznając, że sytuacja nadal była niezadowalająca, Komisja wniosła niniejszą skargę.

**W przedmiocie skargi**

*Argumentacja stron*

16 Komisja uważa, że sporna praktyka austriacka objęta jest dziedziną zharmonizowaną w rozporządzeniu nr 2092/91. Podkreśla ona w tym względzie, że przyjmując

to rozporządzenie, Rada Unii Europejskiej nie oparła się na art. 66 traktatu EWG (później art. 66 traktatu WE, a obecnie art. 55 WE) w związku z art. 55 traktatu EWG (później art. 55 traktatu WE, a obecnie art. 45 WE), wobec czego kontrola i etykietowanie produktów rolnictwa ekologicznego nie stanowi działalności wyłączonej z zakresu stosowania zasady swobodnego świadczenia usług, ustanowionej w art. 49 WE.

17 Wniosek ten potwierdzają ponadto różne aspekty wskazujące na to, że działalność podmiotów prywatnych nie stanowi bezpośredniego i szczególnego udziału w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, do którego odnosi się Komisja, przywołując w tym względzie wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Reyners, Rec. str. 631.

18 Z jednej strony stosunek prawny między podmiotem kontrolującym i podmiotem kontrolowanym, który prowadzi do wystawienia lub niewystawienia zwykłego świadectwa zgodności, ma charakter czysto prywatnoprawny.

19 Z drugiej strony zakaz stosowania oznakowań metody produkcji ekologicznej, skierowany do danego podmiotu, jak również inne środki, przewidziane w art. 9 ust. 9 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 2092/91, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mogą być nałożone w ostatniej instancji wyłącznie przez właściwe władze publiczne lub sądowe, a nie przez same podmioty prywatne. Poza tym zakaz wskazywania na metodę produkcji ekologicznej nie uniemożliwia tradycyjnego wprowadzania do obrotu danych produktów.

20 Jeżeli chodzi o zgodność spornej praktyki administracyjnej z zasadą swobodnego świadczenia usług, to Komisja przyznaje, że władze austriackie mogą upewnić się, czy podmioty prywatne rzeczywiście zostały zatwierdzone w swoim państwie członkowskim pochodzenia w drodze, na przykład, uproszczonej procedury autoryzacyjnej.

Niemniej wymóg stałego zakładu w Austrii z jednej strony stanowi ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług w rozumieniu art. 49 WE, ponieważ z powodu związanych z nim kosztów czyni on świadczenie takich usług mniej atrakcyjnym dla podmiotów posiadających już zakład w innym państwie członkowskim, a z drugiej strony nie uwzględnia faktu, że podmiot taki spełnia już warunki określone w rozporządzeniu nr 2092/91 w państwie członkowskim zatwierdzającym. Zatwierdzenie w tym ostatnim państwie gwarantuje, że podmiot prywatny posiada kompetencje, doświadczenie i środki niezbędne dla świadczenia usług kontrolnych w Austrii.

21 Jeżeli chodzi o przywołaną przez rząd austriacki konieczność umożliwienia sprawdzenia obiektywności i skuteczności kontroli w celu ochrony konsumentów, to Komisja zaznacza, że rozporządzenie przewiduje określone kary w przypadku nieprzestrzegania kryteriów kontroli i że jedynie do właściwych władz państwa członkowskiego zatwierdzającego należy przyjęcie środków, o których mowa w szczególności w art. 9 ust. 5, 7–9 i 11 rozporządzenia nr 2092/91.

22 Republika Austrii nie kwestionuje, że nałożony na podmioty prywatne mające siedzibę i zatwierdzone w innym państwie członkowskim wymóg posiadania zakładu w Austrii, aby móc tam prowadzić działalność, może stanowić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, zagwarantowanym w art. 49 WE.

23 Twierdzi ona jednak, że działalność podmiotów prywatnych, przewidziana w tym rozporządzeniu, stanowi bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 55 WE w związku z art. 45 akapit pierwszy WE.

24 Stanowisko takie jest oparte na różnych przepisach rozporządzenia nr 2092/91.

25 I tak art. 10 tego rozporządzenia przewiduje, że podmioty prywatne wystawiają świadectwa zgodności. Zgodnie z austriackim prawem administracyjnym wystawianie dokumentów publicznych jest aktem suwerenności, a nie zwykłą usługą administracyjną. Istotny jest również zakres zakazu oznaczania metodą produkcji ekologicznej, ponieważ w niektórych przypadkach może on odpowiadać zakazowi wprowadzania do obrotu.

26 Poza tym rozszerzone uprawnienia kontrolne przyznane podmiotom prywatnym w art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 2092/91 w związku z załącznikiem III do tego rozporządzenia świadczą o bezpośrednim i szczególnym udziale w wykonywaniu władzy publicznej. W tym względzie fakt, iż podmioty prywatne przejmują administracyjne i techniczne aspekty kontroli i że związane są one umową prawa prywatnego z podmiotami przez nie kontrolowanymi, nie ma żadnego wpływu na kwalifikację ich działalności, co wynika z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z wyroku z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-55/93 van Schaik, Rec. str. I-4837, pkt 16.

27 Republika Austrii utrzymuje ponadto, że rozporządzenie nr 2092/91 nie harmonizuje całości aspektów procedury kontroli i zatwierdzania podmiotów prywatnych, wobec czego każde państwo członkowskie ma swobodę w decydowaniu o nałożeniu na tych, którzy chcą oferować swoje usługi na jego terytorium, warunków umożliwiających właściwym organom realizację środków monitorowania i nadzoru nad tymi podmiotami, przewidzianych w tym rozporządzeniu. Sprawowanie nadzoru staje się natomiast utrudnione, a wręcz niemożliwe, jeżeli wspomniane podmioty nie posiadają stałego zakładu na terytorium państwa członkowskiego, w którym usługa jest świadczona. Wymóg taki jest uzasadniony w szczególności ze względu na ochronę konsumentów produktów ekologicznych.

*Ocena Trybunału*

28 Na wstępie należy stwierdzić, że w przypadku, w którym państwa członkowskie opowiedziały się za systemem, w którym kontrola produktów rolnictwa ekologicznego prowadzona jest przez zatwierdzone podmioty prywatne, procedurę i warunki zatwierdzenia tych podmiotów, szczegółowe zasady kontroli, których powinny one przestrzegać, jak również procedurę nadzoru, której same podlegają w swoim państwie członkowskim zatwierdzenia, określa rozporządzenie nr 2092/91. Rozporządzenie to nie zawiera jednak żadnego przepisu dotyczącego świadczenia usług kontrolnych przez podmioty prywatne w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym zostały one zatwierdzone.

29 Wprawdzie państwa członkowskie pozostają co do zasady uprawnione do określenia warunków prowadzenia działalności w sektorze, który nie stanowi przedmiotu pełnej harmonizacji na poziomie wspólnotowym, niemniej muszą one wykonywać swoje kompetencje z poszanowaniem podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie WE (zob. wyroki: z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-514/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-963, pkt 23 i z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-257/05 Komisja przeciwko Austrii, niepublikowany w Zbiorze, pkt 18).

30 W niniejszej sprawie powstaje kwestia zgodności z art. 49 WE warunku posiadania zakładu na terytorium austriackim, nałożonego w praktyce administracyjnej tego państwa członkowskiego na podmioty prywatne, które zostały już zatwierdzone i w konsekwencji posiadają zakład w innym państwie członkowskim.

31 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem za ograniczenia swobody świadczenia usług należy uznać wszelkie środki, które zakazują, ograniczają lub zmniejszają atrakcyjność korzystania z tej swobody (zob. wyrok z dnia 3 października 2006 r. w sprawie C-452/04 Fidium Finanz, Zb.Orz. str. I-9521, pkt 46 i przywołane orzecznictwo).

32 W konsekwencji wymóg posiadania zakładu przewidziany w spornej praktyce administracyjnej jest bezpośrednio sprzeczny ze swobodą świadczenia usług, ponieważ uniemożliwia świadczenie rzeczonych usług w Austrii przez podmioty prywatne mające siedzibę wyłącznie w innych państwach członkowskich (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1221, pkt 27 i przywołane orzecznictwo).

33 W konsekwencji należy sprawdzić, czy sporna praktyka administracyjna może być uzasadniona odstępstwami przewidzianymi w traktacie lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

34 W tym względzie Republika Austrii, która nie kwestionuje, że wymóg ten stanowi ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług, podnosi w pierwszej kolejności, że działalność podmiotów prywatnych stanowi bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 55 WE w związku z art. 45 akapit pierwszy WE, a w drugiej kolejności, że sporna praktyka administracyjna jest uzasadniona celem ochrony konsumentów.

35 Jeżeli chodzi o pierwszą linię argumentacji, należy przypomnieć, że jako odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego świadczenia usług art. 55 WE w związku z art. 45 akapit pierwszy WE powinien być interpretowany w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest ściśle konieczne dla ochrony interesów, które pozwala on chronić państwom członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. str. I-2941, pkt 45 i przywołane orzecznictwo).

36 W konsekwencji zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odstępstwo przewidziane w tych przepisach winno być ograniczone do działalności, która rozpatrywana samodzielnie stanowi bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej

(zob. ww. wyrok w sprawie Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, pkt 46 i przywołane orzecznictwo), co wyklucza, aby za udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu tego odstępstwa uznać zwykłe funkcje pomocnicze i przygotowawcze względem jednostki, która faktycznie sprawuje władzę publiczną, wydając ostateczną decyzję (wyrok z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie C-42/92 Thijssen, Rec. str. I-4047, pkt 22).

37 Z rozporządzenia nr 2092/91 wynika, że działalność podmiotów prywatnych i szczegółowe zasady jej prowadzenia można opisać następująco.

38 Po pierwsze podmioty prywatne, zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 2092/91, stosują środki ostrożności i środki kontroli wymienione w załączniku III do tego rozporządzenia.

39 Po drugie, zgodnie z art. 9 ust. 9 lit. a) i b) wspomnianego rozporządzenia, podmioty te wyciągają konsekwencje z prowadzonych przez nie kontroli, pozwalając lub nie pozwalając na stosowanie oznakowań metody produkcji ekologicznej w odniesieniu do produktów wprowadzanych do obrotu przez kontrolowane przez nie podmioty, a w razie oczywistego naruszenia prawa lub naruszenia prawa o skutku długotrwałym zakazują danemu podmiotowi gospodarczemu obrotu produktami z oznakowaniami metody produkcji ekologicznej na okres uzgodniony z góry z właściwymi organami.

40 Po trzecie, zgodnie z art. 9 ust. 6 lit. c) i art. 9 ust. 8 lit. a) i b) rozporządzenia nr 2092/91, podmioty te zobowiązane są do sprawozdawczości o swojej działalności wobec organów odpowiedzialnych za ich zatwierdzenie i nadzór nad nimi, informując o stwierdzonych nieprawidłowościach i naruszeniach prawa oraz zastosowanych karach, udzielając niezbędnych informacji i przekazując każdego roku wykaz podmiotów gospodarczych podlegających ich kontroli oraz sprawozdanie

z działalności. Ponadto wspomniany art. 9 ust. 8 lit. a) przewiduje, że w celach kontroli podmioty prywatne zapewniają właściwym organom dostęp do swoich biur i obiektów oraz udzielają informacji i wsparcia uznanego przez te organy za niezbędne dla wypełnienia ich zobowiązań.

41 Z powyższego wynika wprawdzie, że działalność podmiotów prywatnych nie ogranicza się do zwykłych kontroli zgodności produktów rolnictwa ekologicznego, lecz obejmuje również wykonywanie uprawnień w zakresie konsekwencji tych kontroli, niemniej należy zaznaczyć, że rozporządzenie nr 2092/91 przewiduje kontrole tych podmiotów przez właściwe organy. I tak art. 9 ust. 4 tego rozporządzenia poddaje wspomniane podmioty nadzorowi tych organów. Obok innych przepisów art. 9 ust. 6 określa szczegółowe zasady wykonywania tego nadzoru, przewidując w szczególności, że właściwe organy, obok ich kompetencji w zakresie wydawania i cofania zatwierdzenia, zapewniają obiektywizm i sprawdzają skuteczność kontroli przeprowadzanych przez podmioty prywatne. Ponadto art. 9 ust. 8 lit. a) tego rozporządzenia wymaga od tych podmiotów zapewnienia właściwym organom dostępu do swoich biur i obiektów w celach kontroli.

42 Widać więc, że podmioty prywatne prowadzą swoją działalność pod czynnym nadzorem właściwych organów, które ostatecznie są odpowiedzialne za kontrole i decyzje tych podmiotów, o czym świadczą obowiązki tych władz przypomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Taki wniosek potwierdza ponadto system nadzoru nad podmiotami prywatnymi wprowadzony ustawą o środkach spożywczych z 1975 r., która stanowi, że to premierzy krajów związkowych jako organy nadzoru przyjmują środki przewidziane w art. 9 ust. 9 lit. b) rozporządzenia nr 2092/91, a podmioty prywatne mogą w tej dziedzinie jedynie składać propozycje. Wynika z tego, że przyznana podmiotom prywatnym rozporządzeniem nr 2092/91 rola pomocnicza i przygotowawcza względem organu nadzoru nie może być uznana za bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 55 WE w związku z art. 45 akapit pierwszy WE.

43 Republika Austrii utrzymuje jednak, że wystawianie świadectwa zgodności przez podmioty prywatne odpowiada, zgodnie z austriackim prawem administracyjnym, aktowi władzy publicznej. Ponadto w celu wykonywania swoich zadań podmioty te dysponują uprawnieniami wykraczającymi poza zakres prawa powszechnego, w szczególności jeżeli chodzi o przyznane im uprawnienia do kontroli i nakładania kar.

44 W tym względzie należy przypomnieć z jednej strony, że — jak przypomniano w pkt 35 niniejszego wyroku — odstępstwo przewidziane w art. 55 WE w związku z art. 45 akapit pierwszy WE powinno być interpretowane w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest ściśle konieczne dla ochrony interesów, które pozwala ono chronić państwom członkowskim.

45 Z drugiej strony rozporządzenie nr 2092/91 nie stoi, co prawda, na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie przekazywały podmiotom prywatnym uprawnienia władzy publicznej w celu prowadzenia ich działalności kontrolnej, czy wręcz powierzały im inne rodzaje działalności, które rozpatrywane samodzielnie stanowią bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej, niemniej z orzecznictwa Trybunału wynika, że rozszerzenie odstępstwa przyznanego w art. 45 WE i 55 WE na dany zawód jako całość nie może być dopuszczone, jeżeli działalność, która jest związana w danym przypadku z wykonywaniem władzy publicznej, stanowi składnik, który można oddzielić od całości danej działalności zawodowej (zob. odnośnie do art. 45 WE ww. wyrok w sprawie Reyners, pkt 47).

46 Należy przypomnieć, że — jak stwierdzono w pkt 42 niniejszego wyroku — działalność podmiotów prywatnych taka jak określona w rozporządzeniu nr 2092/91 nie stanowi samodzielnie bezpośredniego i szczególnego udziału w wykonywaniu władzy publicznej, wobec czego każda inna dodatkowa działalność stanowiąca taki udział siłą rzeczy może być od niej oddzielona.

47 W końcu należy stwierdzić, że system kontroli wprowadzony rozporządzeniem nr 2092/91 należy odróżniać od systemu kontroli ustanowionego w dyrektywie Rady 77/143/EWG z dnia 29 grudnia 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do badania przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. L 47, str. 47), której dotyczyło postępowanie, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie van Schaik, przywołany przez Republikę Austrii w uzasadnieniu jej stanowiska.

48 Mianowicie, podczas gdy Trybunał stwierdził w pkt 22 tego wyroku, że z powodu częściowego charakteru harmonizacji kryteriów kontroli dyrektywa 77/143 nie zobowiązuje każdego państwa członkowskiego do uznawania w odniesieniu do pojazdów zarejestrowanych na jego terytorium świadectw kontroli wystawionych w innych państwach członkowskich, biorąc pod uwagę wielość procesów i procedur kontrolnych, należy zaznaczyć, że rozporządzenie nr 2092/91 — jak wynika z jego motywu trzynastego — ma na celu wprowadzenie systemu kontroli produktów rolnych wytworzonych metodą produkcji ekologicznej, odpowiadającego minimalnym wymogom wspólnotowym, których przestrzeganie daje prawo do stosowania wspólnotowego oznakowania zgodności.

49 Ponieważ rozporządzenie nr 2092/91 dokonuje harmonizacji oznakowania zgodności rzeczonych produktów rolnych, Republika Austrii nie może zatem skutecznie powoływać się na ww. wyrok w sprawie van Schaik.

50 Ponieważ w niniejszej sprawie Republika Austrii nie może skutecznie powoływać się na art. 55 WE, należy zbadać drugą linię argumentacji, przedstawioną przez to państwo członkowskie, odnoszącą się do uzasadnienia spornej praktyki administracyjnej względami ochrony konsumentów.

51 Republika Austrii twierdzi w szczególności, że wymóg posiadania zakładu lub stałej infrastruktury na terytorium austriackim jest niezbędny do tego, aby władze

austriackie z jednej strony upewniły się, że podmioty, które świadczą tam usługi kontrolne, faktycznie dysponują niezbędną infrastrukturą i personelem, a z drugiej strony mogły prowadzić kontrole na miejscu, przewidziane w rozporządzeniu nr 2092/91.

52 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ochrona konsumentów może uzasadniać ograniczenia swobody świadczenia usług (zob. podobnie, w szczególności, wyroki: z dnia 9 lipca 1997 r. w sprawach połączonych od C-34/95 do C-36/95 De Agostini i TV-Shop, Rec. str. I-3843, pkt 53; z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in., Rec. str. I-13031, pkt 67 oraz z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i in., Zb.Orz. str. I-1891, pkt 46).

53 Niemniej należy upewnić się, czy przyjęte w tym celu środki nie wykraczają poza to, co jest obiektywnie niezbędne (zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-496/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2351, pkt 68).

54 Nałożony na podmioty prywatne zatwierdzone w innym państwie członkowskim wymóg posiadania zakładu na terytorium austriackim, aby mogły tam prowadzić swoją działalność, wykracza natomiast poza to, co jest obiektywnie niezbędne dla osiągnięcia celu ochrony konsumentów.

55 Należy bowiem przypomnieć, że rozporządzenie nr 2092/91 określa wymogi minimalne w dziedzinie nadzoru nad tymi podmiotami. Wymogi te obowiązują we wszystkich państwach członkowskich, co zapewnia, że taki podmiot zatwierdzony w jednym państwie członkowskim i świadczący usługi kontrolne w Austrii odpowiada w szczególności różnym kryteriom określonym w tym rozporządzeniu i że w konsekwencji zapewniona jest ochrona konsumentów.

56 W konsekwencji, wymagając od podmiotów prywatnych zatwierdzonych w innym państwie członkowskim posiadania zakładu w Austrii, aby władze austriackie mogły nadzorować ich działalność, sporna praktyka administracyjna wyłącza uwzględnienie obowiązków i środków nadzoru, którym podmioty te podlegają już w swoim państwie członkowskim zatwierdzającym.

57 Władze austriackie miałyby jednak możliwość uzyskania gwarancji wymaganych na mocy rozporządzenia nr 2092/91 i ze względu na ochronę konsumentów za pomocą środków mniej ograniczających.

58 I tak z jednej strony władze te mogłyby przed rozpoczęciem świadczenia usług zażądać od podmiotu prywatnego zatwierdzonego w innym państwie członkowskim dowodu, że faktycznie został on zatwierdzony w państwie członkowskim swojej siedziby i że posiada infrastrukturę i personel wymagany do świadczenia usług, które zamierza on świadczyć na terytorium austriackim. Dowody te mogłyby zostać potwierdzone przez właściwe organy państwa członkowskiego siedziby, które sprawują nadzór nad działalnością danego podmiotu.

59 Z drugiej strony, jeżeli miałaby zostać stwierdzona jakaś nieprawidłowość dotycząca kontroli prowadzonych w Austrii przez ten podmiot, to rozporządzenie nr 2092/91 przewiduje w art. 10a system wymiany informacji między państwami członkowskimi, który pozwoliłby władzom austriackim na zgłoszenie tej nieprawidłowości organom nadzoru tego podmiotu, aby podjęły one odpowiednie środki, to jest, przykładowo, inspekcję lokali tego podmiotu i w razie konieczności cofnęły jego zatwierdzenie.

60 Należy zatem stwierdzić, że wymóg wynikający ze spornej praktyki administracyjnej nie jest proporcjonalny do celu ochrony konsumentów, na który powołuje się Republika Austrii.

61 W konsekwencji z powyższego wynika, że wymagając od podmiotów prywatnych zatwierdzonych w innym państwie członkowskim posiadania zakładu na terytorium austriackim, aby móc świadczyć tam usługi kontrolne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 49 WE.

**W przedmiocie kosztów**

62 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Wymagając od prywatnych podmiotów kontrolujących produkty rolnictwa ekologicznego, zatwierdzonych w innym państwie członkowskim, posiadania zakładu na terytorium austriackim, aby móc świadczyć tam usługi kontrolne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 49 WE.**

2) **Republika Austrii zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy