РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

29 ноември 2007 година *

По дело C-393/05

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 4 ноември 2005 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н E. Traversa и г-н G. Braun, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Австрия, за която се явява г-жа C. Pesendorfer, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н P. Jann, председател на състав, г-н A. Tizzano, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič и г-н E. Levits (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 юли 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска Съдът да установи, че като изисква частните структури за контрол на продуктите на биологично земеделие (наричани по-нататък „частните структури“), установени и одобрени в друга държава-членка, да имат седалище или друга трайна инфраструктура в Австрия, за да могат да осъществяват дейността си там, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 49 ЕО.

Правна уредба

Общностна правна уредба

2 Регламент (ЕИО) № 2092/91 на Съвета от 24 юни 1991 година относно биологичното производство на земеделски продукти и неговото означаване върху земеделските продукти и храни (ОВ L 198, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр.56), изменен с Регламент (ЕО) № 1804/1999 на Съвета от 19 юли 1999 година (ОВ L 222, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 146; наричан по-нататък „Регламент № 2092/91“), определя минималните правила в областта на биологичното производство на земеделски продукти, процедурите за контрол на съответните начини на производство и сертифицирането на продуктите от това производство. Съгласно този регламент продуктите, които отговарят на определените в него изисквания, могат да получат означението „Биологично земеделие — Система за контрол ЕО“, по-специално под формата на етикет.

3 Членове 1, 2 и 4 от Регламент № 2092/91 изброяват съответните продукти и означенията относно биологичния начин на производство и дефинират различни понятия. Член 3 от този регламент предвижда, че той се прилага, без да се засягат други разпоредби на Общността или разпоредби от националното право, в съответствие с общностното законодателство. Член 5 от посочения регламент установява условията, при които върху етикетите или рекламите на даден продукт могат да се поставят означения, че продуктът е произведен по биологичен начин, докато в член 6 от същия регламент са посочени правилата за производство, които се включват в понятието за биологичен начин на производство.

4 Член 8 от Регламент № 2092/91 е формулиран по следния начин:

„1. Всеки оператор, който произвежда, приготвя или внася от трета страна, продуктите, посочени в член 1, с търговска цел, е длъжен:

а) да нотифицира [за] тази дейност компетентните органи на държавата-членка, в която посочената дейност се осъществява. Такова нотифициране съдържа информацията, посочена в приложение IV;

б) да подложи своето предприятие на предвидения в член 9 контрол.

2. Държавите-членки посочват органа или структурата за приемане на нотифицирането, която приема съответната документация.

Те могат да предвидят също така съобщаването на всякаква допълнителна информация, необходима за извършване на ефикасен контрол върху съответните оператори.

3. Компетентните органи предоставят на заинтересованите страни списък с имената и адресите на подлежащите на контрол оператори.“

5 В съответствие с член 9 от Регламент № 2092/91:

„1. Държавите-членки изграждат система за контрол, който се извършва от един или няколко посочени органи или държавни и/или одобрени частни структури, на чийто контрол са подчинени оператори, които произвеждат, приготвят или внасят от трети страни продукти като тези, посочени в член 1.

2. Държавите-членки приемат необходимите мерки, с помощта на които осигуряват, че всеки оператор, който се съобразява с изискванията на настоящия регламент и който плаща вноската си в разходите за извършване на контрол, има достъп до системата за контрол.

3. В контролния режим се предвижда прилагане на превантивни и контролни мерки, посочени в приложение III.

4. За прилагане на режима на контрол, извършван от частни структури, държавите-членки определят орган, който отговаря за одобрението и надзора на такива структури.

5. При одобряване на частна контролна структура се взема предвид следното:

а) стандартната процедура за контрол, в която подробно се описват контролните и превантивни мерки, които съответната структура се задължава да наложи на подлежащите на контрола [illegible] оператори;

б) санкциите, които структурата възнамерява да наложи в случай на установени нередности и/или нарушения;

в) наличният квалифициран персонал, административното и техническото осигуряване, опитът на структурата при извършване на контролна дейност и нейната благонадеждност;

г) обективността на контрола по отношение на подлежащите на контрол оператори.

6. След одобряване на контролната структура, компетентните органи:

а) осигуряват, че контролът, извършвани от частната организация са обективни [да се чете: „осигуряват обективността на контрола, извършван от контролната структура“];

б) проверяват ефективността на контрола;

в) запознават се с установените нередности и/или нарушения и с наложените санкции;

г) отнема[т] одобрението на контролната структура, когато тя не удовлетворява посочените в а) и б) изисквания или е престанала да изпълнява определените в параграф 5 критерии, или не удовлетворява изискванията, установени в параграфи 7, 8 и 9.

6а. Преди 1 януари 1996 г. държавите-членки издават идентификационен код на одобрения или назначен инспекционен орган [другаде в текста: „контролна структура“] в съответствие с разпоредбите на настоящия член. Те информират другите държави-членки и Комисията за това. Комисията публикува кодовите номера в списъка, посочен в последната алинея от член 15.

7. Контролният орган и одобрената контролна структура, посочени в параграф 1:

а) осигуряват прилагането най-малко на посочените в приложение III контролни и предпазни мерки спрямо подлежащите на техния контрол предприятия;

б) не разкриват информацията и данните, получени при контролната им дейност, на лица, различни от лицата, които отговарят за съответното предприятие, и на компетентните публични органи.

8. Одобрените структури:

а) осигуряват на компетентните органи, които извършват контрол, достъп до своите офиси и помещения [другаде в текста: „помещения и оборудване“], предоставят пълна информация и оказват пълно съдействие, които компетентните органи считат за необходими, за изпълнение на техните задължения, произтичащи от настоящия регламент;

б) изпращат на компетентния орган на държавата-членка до 31 януари на всяка година списък на операторите, които подлежат на техния контрол към 31 декември от предходната година, като представят на споменатия орган подробен годишен отчет.

9. Контролният орган и посочените в параграф 1 контролни структури осигуряват, че:

а) когато се установи нередност, свързана с изпълнението на членове 5, 6 и 7 или на предвидените в приложение III мерки, се снемат предвидените в член 2 означения, отнасящи се до метода на биологично производство [другаде в текста: „биологичния начин на производство“] на цялата партида или на всякакъв вид производство, при които е установена нередността;

б) когато се установи очевидно нарушение или нарушение с траен ефект, се забранява на съответния оператор да продава получената продукция с означение за биологично земеделие [другаде в текста: „биологичния начин на производство“] за период, който се установява съвместно с компетентните държавни органи на държавата-членка.

[…]

11. Считано от 1 януари 1998 г. и без да се засягат разпоредбите на параграфи 5 и 6, одобреният инспекционен орган трябва да отговаря на изискванията, определени в условията на стандарт EN 45011.

[…]“

6 Член 10 от Регламент № 2092/91 предвижда поставяне на означение и/или лого, в съответствие с приложение V към този регламент, върху етикетите на продуктите, подложени на предвидения в член 9 от регламента контролен режим. В това отношение член 10, параграф 3 възлага на контролните структури същите

задължения за изпълнение като посочените в член 9, параграф 9 от същия регламент.

7 В съответствие с член 10а от Регламент № 2092/91 относно общите мерки за изпълнение:

„1. Когато държава-членка открие нередности или нарушения, свързани с прилагането на настоящия регламент, при продукт, който произхожда от друга държава-членка и носи указанията [другаде в текста: „означенията“], посочени в член 2 и/или приложение V, тя информира държавата-членка, която е назначила инспекционната власт [другаде в текста: „контролния орган“] или одобрила инспекционния орган и Комисията за това.

2. Държавите-членки вземат всички необходими мерки да предотвратят злоупотреба с указанията, посочени в член 2 и/или приложение V.“

8 Приложение III към Регламент № 2092/91 уточнява минималните изисквания за контрол и превантивните мерки, предвидени в рамките на посочения в членове 8 и 9 от този регламент контролен режим.

9 По-специално в точка 9, втора алинея и в точка 10 от общите разпоредби на това приложение е предвидено, че частните структури могат да поискат даден оператор, който подлежи на контрол, временно да не осъществява търговия с продукт, върху който има означение за биологичен начин на производство и за който има съмнение, че не отговаря на формулираните в посочения регламент стандарти, и че тези структури разполагат с право на достъп до помещенията, както и до счетоводните документи на посочения оператор.

Национална правна уредба

10 В съответствие с член 9, параграф 1 от Регламент № 2092/91 Република Австрия изгражда система за контрол на продуктите на биологично земеделие, който се извършва от частни структури. Според спорната административна практика по прилагане на този регламент за упражняването от частна структура на контролна дейност в Австрия се изисква тя да разполага с място на дейност на австрийска територия, което отговаря на определените в посочения регламент изисквания относно персонала, както и относно административното и техническото осигуряване, като това важи и когато тази структура вече разполага с одобрение и следователно с място на дейност в друга държава-членка.

11 В § 35 от Закона за хранителните продукти от 1975 г. (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. № 86/1975) е предвидено, че одобрението и надзорът на частните структури са от компетентността на Landeshauptmänner (министър-председатели на провинциите). Освен това съгласно § 10, алинея 4 от същия закон те приемат и мерките за забрана, посочени в член 9, параграф 9, буква б) от Регламент № 2092/91 по предложение на тези структури.

Досъдебна процедура

12 Вследствие на жалба, подадена от одобрена и установена в Германия частна структура, Комисията отправя две искания за информация до австрийските власти по повод условията, на които одобрените в друга държава-членка частни структури трябва да отговарят, за да упражняват дейността си в Австрия. Тези искания се отнасят по-специално до изискването да се разполага с място на дейност или с трайна инфраструктура в Австрия. Предвид получените отговори, с официално уведомително писмо, изпратено до Република Австрия на 8 ноември 2000 г., Комисията поставя въпроса за съответствието на това изискване с член 49 ЕО.

13 Предвид отговора на австрийските власти на това писмо, на 16 октомври 2002 г. Комисията изпраща до Република Австрия мотивирано становище, с което я приканва да се съобрази със задълженията си в срок от два месеца, считано от получаването му. В него Комисията поддържа, че наложеното на одобрените и установени в друга държава-членка частни структури условие да разполагат с място на дейност или с трайна инфраструктура в Австрия противоречи на член 49 ЕО и че дори да е правомерно всяка държава-членка да се увери, че тези структури действително разполагат с одобрение в държавата-членка по тяхното установяване, за тази цел е достатъчна съкратена процедура по издаване на разрешение.

14 В отговора си от 23 декември 2002 г. Република Австрия възразява, че дейността на частните структури попада в обхвата на изключението от член 49 ЕО, утвърдено в член 55 ЕО във връзка с член 45, първа алинея ЕО. При условията на евентуалност тя поддържа изложената от нея преди това позиция, а именно че е в интерес на производителите и на потребителите на продукти на биологично земеделие частните структури да разполагат с място на дейност или с трайна инфраструктура на австрийска територия, за да могат националните власти да проверяват условията, при които се осъществява контролът от тези структури.

15 Тъй като счита, че положението продължава да е незадоволително, Комисията предявява настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

16 Комисията счита, че спорната административна практика спада към област, която е хармонизирана с Регламент № 2092/91. В това отношение тя подчертава,

че при приемането на Регламент №°2092/91 Съветът на Европейския съюз не се е позовал на член 66 от Договора за ЕИО (по-късно член 66 от Договора за ЕО, понастоящем член 55 ЕО) във връзка с член 55 от Договора за ЕИО (по-късно член 55 от Договора за ЕО, понастоящем член 45 ЕО), така че контролът и етикетирането на продуктите на биологично земеделие не съставлявали дейност, която е изключена от приложното поле на утвърдения от член 49 ЕО принцип за свободно предоставяне на услуги.

17 Този извод впрочем се потвърждавал от различни обстоятелства, които показват, че дейността на частните структури не се причислява към прякото и специфично участие в упражняването на публична власт по смисъла на съдебната практика на Съда, като в това отношение Комисията се позовава на Решение от 21 юни 1974 г. по дело Reyners (2/74, Recueil, стр. 631).

18 От една страна, правоотношението между контролната структура и контролирания оператор, което приключва само с издаването или неиздаването на свидетелство за съответствие, се отнася изцяло към частното право.

19 От друга страна, забраната за даден оператор да посочва биологичния начин на производство, както и другите мерки, предвидени от член 9, параграф 9 и член 10, параграф 3 от Регламент № 2092/91 при установяване на нередност, могат да бъдат наложени като последна мярка само от държавните или съдебни органи, а не от самите частни структури. Освен това забраната за посочване на биологичния начин на производство не препятства обичайната търговия с въпросните продукти.

20 Що се отнася до съответствието на спорната административна практика с принципа на свободното предоставяне на услуги, Комисията приема, че австрийските власти са свободни да се уверят, че частните структури действително разполагат с одобрение в тяхната държава-членка на установяване

посредством например опростена процедура по издаване на разрешение. Изискването обаче за трайно място на дейност в Австрия от една страна съставлява ограничение на установеното по смисъла на член 49 ЕО свободно предоставяне на услуги, доколкото това изискване прави предоставянето на услуги по-малко привлекателно за структурите, които вече разполагат с място на дейност в друга държава-членка поради свързаните с това разходи, и от друга страна, не зачита обстоятелството, че такава структура вече е изпълнила необходимите условия съгласно Регламент № 2092/91 в държавата-членка по одобряването. Предоставеното в тази държава-членка разрешение гарантира, че съответната частна структура разполага с компетентност, опит и необходимите средства за осъществяване на контрол в Австрия.

21 Колкото до изтъкнатата от австрийското правителство необходимост за проверка на обективността и ефикасността на извършвания от частните структури контрол във връзка със защита на потребителите, Комисията подчертава, че Регламент № 2092/91 предвижда специфични санкции в случай на неспазване на критериите за контрол и че самите компетентни органи на държавата-членка по одобрението следва да приемат мерките, посочени по-специално в член 9, параграфи 5, 7—9 и 11 от този регламент.

22 От своя страна Република Австрия не оспорва, че наложеното изискване на установените и одобрени в друга държава-членка частни структури да разполагат с място на дейност в Австрия, за да могат да осъществяват дейността си там, може да възпрепятства свободното предоставяне на услуги, което е гарантирано от член 49 ЕО.

23 Тя поддържа обаче, че предвидената от Регламент № 2092/91 дейност на частните структури, представлява пряко и специфично участие в упражняването на публична власт по смисъла на член 55 ЕО във връзка с член 45, първа алинея ЕО.

24 Тази гледна точка се основавала на различни разпоредби на Регламент № 2092/91.

25 Така член 10 от този регламент предвижда, че частните структури издават сертификати за съответствие. Според австрийското административно право обаче издаването на публичноправни документи е израз на публична власт, а не просто административно действие. Обхватът на забраната за посочване на биологичния начин на производство също бил от определящо значение, тъй като в определени случаи тази забрана можело да е равностойна на забрана за търговия.

26 Освен това признатите в член 9, параграф 3 от Регламент № 2092/91 във връзка с приложение III към този регламент широки контролни правомощия били свидетелство за прякото и специфично участие на частните структури в упражняването на публична власт. В това отношение обстоятелството, че частните структури поемат административните и технически аспекти на контрола и че тези структури са обвързани с частноправен договор с операторите, които контролират, не оказвало никакво влияние върху квалифицирането на тяхната дейност, както следвало от съдебната практика на Съда, по-специално от Решение от 5 октомври 1994 г. по дело van Schaik (C-55/93, Recueil, стр. I-4837, стр. 16).

27 Република Австрия впрочем поддържа, че Регламент № 2092/91 не хармонизира всички аспекти на процедурата за контрол и за одобряване на частните структури, така че е допустимо всяка държава-членка да прилага спрямо тези, които искат да предлагат услугите си на нейна територия, условията, даващи възможност на компетентните органи да осъществят предвидените от този регламент мерки за наблюдение и надзор на тези структури. Осъществяването на надзор обаче щяло да бъде затруднено, дори невъзможно, ако посочените структури не разполагали с трайно място на дейност на територията на държавата-членка по осъществяване на дейност. Такова изискване по-специално било оправдано с цел защита на потребителите на продуктите на биологично земеделие.

Съображения на Съда

28 В самото начало трябва да се отбележи, че в хипотезата, в която държавите-членки са избрали система, при която контролът върху продуктите на биологично земеделие се осъществява от одобрени частни структури, Регламент № 2092/91 определя процедурата и условията за одобряване на тези структури, способите на контрол, които последните трябва да прилагат, както и процедурата за надзор, на които самите те са подложени в държавата-членка, в която са одобрени. Този регламент обаче не съдържа разпоредба относно осъществяването на контрол от частните структури в държава-членка, различна от тази, в която са одобрени.

29 Макар да е вярно, че държавите-членки по принцип продължават да са компетентни да определят условията за упражняване на дейностите в област, която не е предмет на пълно хармонизиране на общностно ниво, вярно е също и че те трябва да упражняват правомощията си при спазване на гарантираните от Договора основни свободи (вж. Решение от 26 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания, C-514/03, Recueil, стр. I-963, точка 23 и Решение от 14 декември 2006 г. по дело Комисия/Австрия, C-257/05, Recueil, стр. I-134, публикувано резюме).

30 В конкретния случай се поставя въпросът за съответствието с член 49 ЕО на спорната административна практика относно това частните структури, които вече разполагат с одобрение и следователно с място на дейност в друга държава-членка, да имат място на дейност на австрийска територия.

31 В действителност съгласно постоянната съдебна практика за ограничения на свободното предоставяне на услуги трябва да се считат всички мерки, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на тази свобода (вж. Решение от 3 октомври 2006 г. по дело Fidium Finanz, C-452/04, Recueil, стр. I-9521, точка 46 и цитираната съдебна практика).

32 Поради това предвиденото от спорната разпоредба изискване противоречи пряко на свободното предоставяне на услуги, доколкото прави невъзможно предоставянето на въпросните услуги в Австрия от установените само в други държави-членки частни структури (вж. по аналогия Решение от 9 март 2000 г. по дело Комисия/Белгия, C-355/98, Recueil, стр. I-1221, точка 27 и цитираната съдебна практика).

33 Следователно трябва да се провери дали спорната разпоредба може да бъде обоснована с предвидените в Договора изключения или с императивни съображения от обществен интерес.

34 В това отношение Република Австрия, която не оспорва, че това изискване съставлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, твърди главно, че дейността на частните структури представлява пряко и специфично участие в упражняването на публична власт по смисъла на член 55 ЕО във връзка с член 45, първа алинея ЕО и при условията на евентуалност че спорната административна практика е обоснована от целта за защита на потребителите.

35 Що се отнася до първия ред доводи, следва да се напомни, че като изключение от общото правило за свободно предоставяне на услуги, член 55 ЕО във връзка с член 45, първа алинея ЕО трябва да се тълкува по начин, ограничаващ обхвата му до строго необходимото за защита на интересите, които позволява да бъдат закриляни от държавите-членки (вж. в този смисъл Решение от 30 март 2006 г. по дело Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Recueil, стр. I-2941, точка 45 и цитираната съдебна практика).

36 Така според постоянната съдебна практика предвиденото в тези членове изключение трябва да се ограничи до дейностите, които сами по себе си представляват пряко и специфично участие в упражняването на публична власт

(вж. Решение по дело Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, посочено по-горе, точка 46 и цитираната съдебна практика), като това изключва възможността дейностите, които имат само спомагателен и подготвителен характер по отношение на структура, която действително осъществява публична власт, като взема окончателното решение, да се считат за участие в упражняването на публична власт по смисъла на посоченото изключение (Решение от 13 юли 1993 г. по дело Thijssen, C-42/92, Recueil, стр. I-4047, точка 22).

37 От Регламент № 2092/91 произтича, че дейността на частните структури и формите на упражняването ѝ могат да бъдат описани както следва.

38 На първо място, в съответствие с член 9, параграф 3 от Регламент № 2092/91 частните структури прилагат посочените в приложение III към него превантивни и контролни мерки.

39 На второ място, съгласно член 9, параграф 9, букви а) и б) от посочения регламент тези структури носят последиците от извършения от тях контрол, разрешавайки или не използването на означения, отнасящи се до биологичния начин на производство на продукти, предлагани на пазара от контролираните от тях оператори, като при установяване на очевидно нарушение или на нарушение с продължителни последици забраняват предлагането на пазара на продукцията на въпросния оператор с означение за биологичен начин на производство за период, определен предварително съвместно с компетентния орган на публична власт.

40 На трето място, съгласно член 9, параграф 6, буква в) и параграф 8, букви а) и б) от Регламент № 2092/91 посочените структури трябва да отчитат дейността си пред органа, на който са възложени тяхното одобрение и надзор, като съответно го уведомяват за нарушенията, установените нередности и наложените санкции, предоставяйки му цялата необходима информация и изпращайки му всяка година списък с контролираните от тях оператори, както и отчет за дейността си. Освен това посоченият член 9, параграф 8, буква а) предвижда при проверка частните структури да осигуряват на отговорния за тях компетентен

орган достъп до своите помещения и оборудване, като предоставят пълна информация и оказват пълно съдействие, които той счита за необходими за изпълнение на задълженията си.

41 Макар от тези обстоятелства да следва, че дейността на частните структури не се ограничава само до организиране на контрола за съответствието на продуктите на биологично земеделие, а включва и упражняването на правомощия предвид последиците от техния контрол, трябва обаче да се подчертае, че Регламент № 2092/91 предвижда ръководенето на тези структури от компетентния орган на публична власт. Така член 9, параграф 4 от този регламент подлага посочените структури на надзор от страна на въпросния орган. Наред с другите разпоредби, параграф 6 от същия член уточнява формите на осъществяване на този надзор, като предвижда по-специално, че освен правомощията си по отношение на издаването и отнемането на одобрението, посоченият орган осигурява обективността и проверява ефективността на осъществения от частните структури контрол. Освен това член 9, параграф 8, буква а) от посочения регламент задължава тези структури да осигурят на компетентния орган достъп до своите помещения и оборудване за целите на проверката.

42 Следователно е видно, че частните структури упражняват дейността си под активния надзор на компетентен орган на публична власт, който в крайна сметка е отговорен за контрола и за решенията на посочените структури, както сочат изтъкнатите в предходната точка от настоящото решение задължения на посочения орган. Този извод впрочем се подкрепя от системата за надзор на частните структури, въведена със Закона за хранителните продукти от 1975 г., която предвижда, че Landeshauptmänner, в качеството си на надзорни органи, приемат посочените в член 9, параграф 9, буква б) от Регламент № 2092/91 мерки, като частните структури имат компетентност само да правят предложение в тази област. От това следва, че спомагателната и подготвителната роля по отношение на надзорния орган, възложена на частните структури с този регламент, не може да се счита за пряко и специфично участие в упражняването на публична власт по смисъла на член 55 ЕО във връзка с член 45, първа алинея ЕО.

43 Република Австрия обаче поддържа, че издаването на сертификат за съответствие от частните структури според австрийското административно право съответства на акт с публичноправен характер. При това посочените структури разполагали с права, които са извън обхвата на общото право, за да осъществяват успешно задачата си, по-специално по отношение на санкционните и контролни правомощия, които са им предоставени.

44 В това отношение от една страна следва да се подчертае, както беше посочено в точка 35 от настоящото решение, че предвиденото в член 55 ЕО във връзка с член 45, първа алинея ЕО изключение трябва да се тълкува по начин, ограничаващ обхвата му до строго необходимото за защита на интересите, които позволява да бъдат закриляни от държавите-членки.

45 От друга страна, макар и Регламент № 2092/91 да допуска държавите-членки да предоставят на частните структури публичноправни правомощия за успешното осъществяване на контролната им дейност, в това число като им поверяват и други дейности, които взети сами по себе си съставляват пряко и специфично участие в упражняването на публична власт, от съдебната практика на Съда следва, че не може да се приеме допуснатото от членове 45 ЕО и 55 ЕО разширително тълкуване да се разпростре върху дадена професия като цяло, след като дейностите, които евентуално се включват в упражняването на публична власт, представляват елемент, който може да се отдели от цялостната въпросна професионална дейност (по отношение на член 45 ЕО вж. Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точка 47).

46 Следва обаче да се посочи, както бе установено в точка 42 от настоящото решение, че определената от Регламент № 2092/91 дейност на частните структури не съставлява сама по себе си пряко и специфично участие в упражняването на публична власт, така че всяка друга допълнителна дейност, която представлява такова участие, по необходимост може да се отдели от нея.

47 На последно място трябва да се отбележи, че въведената с Регламент № 2092/91 система за контрол е различна от установената в Директива № 77/143/ЕИО на Съвета от 29 декември 1976 г. за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно прегледите за проверка на техническата изправност на моторните превозни средства и техните ремаркета (ОВ L 47, стр. 47), разглеждана в производството, по което е постановено решението по дело van Schaik, посочено по-горе, изтъкнато от Република Австрия в подкрепа на тезата ѝ.

48 В действителност, както Съдът е приел за установено в точка 22 от посоченото решение, поради частичния характер на хармонизацията на критериите за контрол, Директива № 77/143 не задължава всички държави-членки да признаят за регистрираните на нейна територия превозни средства издадените в други държави-членки удостоверения за техническата изправност, предвид многобройните способи и процедури за проверка, поради което следва да се подчертае, че както произтича от тринадесетото съображение на Регламент № 2092/91, той има за цел да въведе режим за контрол на произведените по биологичен начин продукти, които отговарят на минималните общностни изисквания, чието спазване предоставя правото да се ползва общностното обозначение за съответствие.

49 Поради това, доколкото Регламент № 2092/91 осъществява хармонизиране на означението за съответствие на въпросните земеделски продукти, Република Австрия не може с успех да се позове на посоченото решение по дело van Schaik.

50 Тъй като в дадения случай Република Австрия не може да се позове с успех на член 55 ЕО, трябва да се изследва вторият ред доводи, подробно изложени от тази държава-членка, относно обосноваването на спорната административна практика със съображения за защита на потребителите.

51 По-специално Република Австрия поддържа, че изискването за наличие на място на дейност или трайна инфраструктура на австрийска територия е

абсолютно задължително, за да могат австрийските власти от една страна да се уверят, че частните структури, осъществяващи контрол там, действително разполагат с необходимите инфраструктура и персонал, а от друга страна, да могат да извършват предвидените от Регламент № 2092/91 проверки на място.

52 В това отношение следва да се посочи, че в съответствие с постоянната съдебна практика защитата на потребителите може да обоснове пречки за свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл по-специално Решение от 9 юли 1997 г. по дело De Agostini и TV-Shop, C-34/95—C-36/95, Recueil, стр. I-3843, точка 53, Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Gambelli и др., C-243/01, Recueil, стр. I-13031, точка 67, както и Решение от 6 март 2007 г. по дело Placanica и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, Сборник, стр. I-1891, точка 46).

53 Важно е обаче да се установи със сигурност, че приетите с тази цел мерки не надхвърлят обективно необходимото (вж. в този смисъл Решение от 11 март 2004 г. по дело Комисия/Франция, C-496/01, Recueil, стр. I-2351, точка 68).

54 Наложеното условие на одобрените в друга държава-членка частни структури да имат място на дейност на австрийска територия, за да могат да упражняват дейността си там, обаче надхвърля обективно необходимото за постигане на целта за защита на потребителите.

55 В действителност следва да се посочи, че Регламент № 2092/91 предписва минимални критерии в областта на надзора над посочените структури. Тези критерии са приложими във всички държави-членки, като така се гарантира, че одобрена в една държава-членка структура, осъществяваща контрол в Австрия, отговаря именно на предвидените от посочения регламент различни критерии и следователно защитата на потребителите е осигурена.

56 Поради това, като изисква одобрените в друга държава-членка частни структури да имат място на дейност в Австрия, за да могат австрийските власти да осъществяват надзор върху дейността им, спорната административна практика изключва възможността да се вземат предвид задълженията и мерките за наблюдение, на които тези структури вече са подложени в държавата-членка, в която са одобрени.

57 Възможно е обаче чрез по-малко ограничителни мерки австрийските власти да осигурят изискванията от Регламент № 2092/91 и от защитата на потребителите гаранции.

58 Така от една страна посочените органи биха могли преди осъществяване на каквато и да е дейност да изискат от одобрена в друга държава-членка частна структура доказателство, че тя действително разполага с одобрение в своята държава-членка по установяване, както и с необходимите инфраструктура и персонал за извършване на дейностите, които желае да осъществява на австрийска територия. Тези доказателства биха могли да бъдат потвърдени от компетентните органи в държавата-членка по установяването, на които е възложен надзорът на дейността на съответната структура.

59 От друга страна, ако трябва се установи нередност относно извършения от тази структура контрол в Австрия, в член 10а от Регламент № 2092/91 е предвидена система за обмен на информация между държавите-членки, която позволява на австрийските власти да сигнализират за тази нередност органите, осъществяващи надзор върху посочената структура, за да могат последните да приемат необходимите мерки, като например проверка на помещенията на посочената структура, и при необходимост да отнемат предоставеното от тях одобрение.

60 Поради това следва да се приеме за установено, че произтичащото от спорната административна практика изискване не съответства на изтъкнатата от Република Австрия цел за защита на потребителите.

61 Така от изложеното по-горе следва, че като изисква от одобрените в друга държава-членка частни структури да имат място на дейност на австрийска територия, за да могат да осъществяват там дейности по контрол, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 49 ЕО.

По съдебните разноски

62 По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Австрия и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Като изисква от одобрените в друга държава-членка частни структури за контрол на продукти на биологичното земеделие да имат място на дейност на австрийска територия, за да могат да осъществяват там дейности по контрол, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 49 ЕО.

2) Осъжда Република Австрия да заплати съдебните разноски.

Подписи