YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

29 päivänä marraskuuta 2007 *

Asiassa C-393/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 4.11.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa ja G. Braun, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehenään C. Pesendorfer, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič ja E. Levits (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.7.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla ja siellä hyväksytyillä, luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden yksityisillä tarkastuslaitoksilla (jäljempänä yksityiset laitokset) on oltava toimipaikka tai muu pysyvä infrastruktuuri Itävallassa voidakseen harjoittaa siellä toimintaansa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

2 Maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24.6.1991 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2092/91 (EYVL L 198, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.7.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1804/1999 (EYVL L 222, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2092/91), määritellään maataloustuotteiden luonnonmukaista tuotantoa koskevat vähimmäissäännöt, kyseessä olevien tuotantotapojen tarkastusmenettelyt ja kyseisestä tuotannosta peräisin olevien tuotteiden sertifiointimenettelyt. Asetuksen mukaan siinä säädetyt vaatimukset täyttävissä tuotteissa, erityisesti niiden etiketöinnissä, voi olla merkintä "Luonnonmukainen maataloustuotanto – EY:n valvontajärjestelmä".

3 Asetuksen N:o 2092/91 1, 2 ja 4 artiklassa luetellaan kyseessä olevat tuotteet ja luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavat merkinnät ja määritellään eri käsitteitä. Asetuksen 3 artiklassa säädetään, että asetusta sovelletaan rajoittamatta muiden yhteisön säännösten tai yhteisön lainsäädännön mukaisten kansallisten säännösten soveltamista. Asetuksen 5 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joilla tuotteen etiketöinnissä ja mainonnassa saadaan viitata luonnonmukaiseen tuotantotapaan, ja saman asetuksen 6 artiklassa puolestaan selostetaan tuotantosäännöt, joita luonnonmukaisen tuotantomenetelmän käsite edellyttää.

4 Asetuksen N:o 2092/91 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Toimijan, joka tuottaa, valmistaa tai tuo kolmannesta maasta 1 artiklassa tarkoitettuja tuotteita pitääkseen niitä kaupan, on:

a) ilmoitettava tästä toiminnasta sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa toiminta tapahtuu; ilmoituksessa on oltava liitteessä IV määrätyt seikat;

b) saatettava toimintansa 9 artiklassa säädetyn tarkastusjärjestelmän mukaisesti tarkastettavaksi.

2. Jäsenvaltioiden on nimettävä viranomainen tai laitos, joka vastaanottaa ilmoituksia.

Jäsenvaltiot voivat säätää kyseisten toimijoiden tehokkaaksi valvomiseksi välttämättöminä pitämiensä lisätietojen ilmoittamisesta.

3. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että niillä, joita asia koskee, on käytettävissään ajantasainen luettelo niiden toimijoiden nimistä ja osoitteista, joita tarkastusjärjestelmä koskee."

5 Asetuksen N:o 2092/91 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on luotava yhden tai useamman nimetyn tarkastusviranomaisen ja/tai tehtävään hyväksytyn yksityisen tarkastuslaitoksen hoitama tarkastusjärjestelmä, joka koskee 1 artiklassa tarkoitettuja tuotteita tuottavia, valmistavia tai kolmansista maista tuovia toimijoita.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tämän asetuksen säännöksiä noudattava ja osuutensa tarkastuskuluista maksava toimija pääsee kuulumaan tarkastusjärjestelmään.

3. Tarkastusjärjestelmässä on oltava vähintään liitteessä III määrätyt varo- ja tarkastustoimenpiteet.

4. Yksityisten laitosten hoitaman tarkastusjärjestelmän soveltamiseksi jäsenvaltioiden on nimettävä viranomainen, jonka vastuulla on laitosten hyväksyminen ja tarkastus.

5. Yksityisen tarkastuslaitoksen hyväksymisessä on otettava huomioon:

a) laitoksen vakiotarkastussuunnitelma, joka sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen tarkastustoimenpiteistä ja varotoimenpiteistä, joita laitos soveltaa tarkastettaviin toimijoihin;

b) seuraamukset, joita laitos aikoo määrätä, kun sääntöjenvastaisuuksia ja/tai väärinkäytöksiä todetaan;

c) pätevän henkilöstön sekä hallinnollisten ja teknisten edellytysten riittävyys, kokemus tarkastuksesta ja luotettavuus;

d) tarkastuslaitoksen puolueettomuus tarkastettaviin toimijoihin nähden.

6. Kun tarkastuslaitos on hyväksytty, toimivaltaisen viranomaisen on:

a) varmistuttava siitä, että tarkastuslaitoksen tekemät tarkastukset ovat puolueettomia;

b) tarkastettava sen tekemien tarkastusten tehokkuus;

c) hankittava tieto todetuista sääntöjenvastaisuuksista ja/tai väärinkäytöksistä ja määrätyistä seuraamuksista;

d) peruutettava tarkastuslaitoksen hyväksyntä, jos laitos ei täytä a ja b alakohdassa säädettyjä vaatimuksia tai ei enää täytä 5 kohdassa esitettyjä perusteita taikka ei täytä 7, 8, 9 ja 11 kohdassa säädettyjä vaatimuksia.

6 a. Jäsenvaltioiden on annettava 1 päivään tammikuuta 1996 mennessä tunnusnumero jokaiselle tämän artiklan säännösten mukaisesti hyväksytylle tai nimetylle tarkastuslaitokselle tai -viranomaiselle. Näiden on ilmoitettava siitä muille jäsenvaltioille ja komissiolle, joka julkaisee nämä tunnusnumerot 15 artiklan viimeisessä alakohdassa tarkoitetussa luettelossa.

7. Tarkastusviranomaisen ja 1 kohdassa tarkoitettujen hyväksyttyjen tarkastuslaitosten on:

a) huolehdittava siitä, että ainakin liitteessä III tarkoitettuja tarkastus- ja varotoimenpiteitä sovelletaan maatiloihin, joita ne tarkastavat;

b) oltava antamatta tietoa ja aineistoa, jota ne saavat tarkastustyössään, muille henkilöille kuin maatilasta vastuussa oleville henkilöille ja toimivaltaisille viranomaisille.

8. Hyväksyttyjen tarkastuslaitosten on:

a) sallittava toimivaltaisen viranomaisen pääsy tarkastustarkoituksessa laitoksen toimistoihin ja tiloihin sekä annettava kaikki tieto ja apu, jota toimivaltainen viranomainen pitää tarpeellisena tässä asetuksessa sille säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi;

b) toimitettava jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle viimeistään 31 päivänä tammikuuta vuosittain luettelo toimijoista, joita niiden tarkastukset koskivat 31 päivänä joulukuuta edellisenä vuonna, sekä esitettävä mainitulle viranomaiselle suppea vuosikertomus.

9. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tarkastusviranomaisten ja -laitosten on:

a) varmistuttava siitä, että jos 5, 6 ja 7 artiklan tai liitteessä III tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanossa todetaan sääntöjenvastaisuutta, 2 artiklassa tarkoitetut luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavat merkinnät poistetaan koko sääntöjenvastaisesta tuote-erästä tai tuotannosta;

b) todettuaan huomattavan tai pitkään vaikuttavan rikkomisen estettävä jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksymän ajan kyseistä toimijaa pitämästä kaupan tuotteita, joissa on luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä.

– –

11. Hyväksyttyjen tarkastuslaitosten on täytettävä annetun standardin EN 45011 edellytyksissä vahvistetut vaatimukset 1 päivästä tammikuuta 1998 lukien ja sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 ja 6 kohdan säännöksiä.

– –"

6 Asetuksen N:o 2092/91 10 artiklassa säädetään tämän asetuksen liitteen V mukaisen merkinnän ja/tai tunnuksen laittamisesta sellaisten tuotteiden etiketöintiin, jotka kuuluvat kyseisen asetuksen 9 artiklassa tarkoitetun tarkastusjärjestelmän sovelta-

misalaan. Tämän osalta kyseisen 10 artiklan 3 kohdassa säädetään tarkastuslaitoksille täytäntöönpanovelvoitteita, jotka vastaavat saman asetuksen 9 artiklan 9 kohdassa säädettyjä velvoitteita.

7 Asetuksen N:o 2092/91 10 a artiklassa, joka koskee yleisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, säädetään seuraavaa:

"1. Kun jäsenvaltio toteaa toisesta jäsenvaltiosta tulevassa tuotteessa, jossa on 2 artiklassa ja/tai liitteessä V määrätyt merkinnät, tämän asetuksen soveltamiseen liittyviä väärinkäytöksiä tai sääntöjenvastaisuuksia, se ilmoittaa niistä sille jäsenvaltiolle, joka on nimennyt tarkastusviranomaisen tai hyväksynyt tarkastuslaitoksen, sekä komissiolle.

2. Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet 2 artiklassa ja/tai liitteessä V säädettyjen ja määrättyjen merkintöjen petollisen käytön välttämiseksi."

8 Asetuksen N:o 2092/91 liitteessä III täsmennetään tarkastusta koskevat vähimmäisvaatimukset ja varotoimenpiteet tämän asetuksen 8 ja 9 artiklassa tarkoitetussa tarkastusjärjestelmässä.

9 Kyseisen liitteen yleisten säännösten 9 kohdan toisessa alakohdassa ja 10 kohdassa säädetään erityisesti, että yksityisillä laitoksilla on toimivalta vaatia, että tarkastettu toimija ei tilapäisesti saa pitää kaupan sellaista luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavalla merkinnällä varustettua tuotetta, josta epäillään, ettei se täytä kyseisessä asetuksessa säädettyjä vaatimuksia, ja kyseisten säännösten mukaan näillä laitoksilla on oikeus päästä tarkastamaan kyseisen toimijan tuotantopaikat ja kirjanpitoon liittyvät asiakirjat.

Kansallinen säännöstö

10 Asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti Itävallan tasavalta on perustanut luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden tarkastusjärjestelmän, jota yksityiset laitokset hoitavat. Tämän asetuksen soveltamista koskevan hallintokäytännön mukaan se, että yksityinen laitos harjoittaa Itävallassa tarkastustoimintaa, edellyttää, että sillä on Itävallan alueella toimipaikka, joka täyttää kyseisessä asetuksessa määritellyt vaatimukset henkilöstön sekä hallinnollisten ja teknisten edellytysten riittävyydestä, ja asia on näin, vaikka laitoksella jo olisi hyväksyntä ja siis toimipaikka toisessa jäsenvaltiossa.

11 Vuoden 1975 elintarvikelain (Lebensmittelgesetz 1975; BGBl. nro 86/1975) 35 §:n mukaan yksityisten laitosten hyväksyntä ja valvonta kuuluvat Landeshauptmännerien (osavaltioiden maaherrat) toimivaltaan. Nämä antavat lisäksi lain 10 §:n 4 momentin mukaan kyseisten laitosten ehdotuksesta muun muassa kiellot, joista säädetään asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 9 kohdan b alakohdassa.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Komissio lähetti Saksassa hyväksytyn ja sinne sijoittautuneen yksityisen laitoksen tekemän kantelun johdosta Itävallan viranomaisille kaksi tietojensaantipyyntöä edellytyksistä, jotka toisessa jäsenvaltiossa hyväksyttyjen yksityisten laitosten on täytettävä voidakseen harjoittaa toimintaansa Itävallassa. Nämä pyynnöt koskivat erityisesti vaatimusta toimipaikasta tai pysyvästä infrastruktuurista Itävallassa. Saamiensa vastausten perusteella komissio otti 8.11.2000 Itävallan tasavallalle osoittamassaan virallisessa huomautuksessa esille kysymyksen tämän vaatimuksen yhdenmukaisuudesta EY 49 artiklan kanssa.

13 Itävallan viranomaisten viralliseen huomautukseen antaman vastauksen johdosta komissio osoitti 16.10.2002 Itävallan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä noudattamaan velvoitteitaan kahden kuukauden määräajassa lausunnon tiedoksiannosta. Lausunnossaan komissio katsoi, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyille ja sinne sijoittautuneille yksityisille laitoksille säädetty edellytys toimipaikasta tai pysyvästä infrastruktuurista Itävallassa on vastoin EY 49 artiklaa ja että vaikka kukin jäsenvaltio voikin perustellusti varmistua siitä, että nämä laitokset todella on hyväksytty sijoittautumisjäsenvaltiossaan, siihen riittää lyhennetty vahvistusmenettely.

14 Itävallan tasavalta puolestaan katsoi 23.12.2002 antamassaan vastauksessa, että yksityisten laitosten toiminta kuuluu EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, määrätyn EY 49 artiklasta tehdyn poikkeuksen soveltamisalaan. Toissijaisesti se pysytti aikaisemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan on luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden tuottajien ja kuluttajien edun mukaista, että yksityisillä laitoksilla on toimipaikka tai pysyvä infrastruktuuri Itävallan alueella, jotta Itävallan viranomaiset voisivat tutkia edellytykset, joilla kyseiset laitokset suorittavat tarkastukset.

15 Komissio katsoi tilanteen pysyneen epätyydyttävänä, ja siksi se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

16 Komissio katsoo, että riidanalainen hallintokäytäntö kuuluu alaan, joka on yhdenmukaistettu asetuksella N:o 2092/91. Se korostaa tämän osalta, että asetusta

annettaessa Euroopan unionin neuvosto ei viitannut ETY:n perustamissopimuksen 66 artiklaan (josta tuli EY:n perustamissopimuksen 66 artikla, josta puolestaan on tullut EY 55 artikla), luettuna yhdessä ETY:n perustamissopimuksen 55 artiklan kanssa (josta tuli EY:n perustamissopimuksen 55 artikla, josta puolestaan on tullut EY 45 artikla), joten luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden tarkastuksessa ja etiketöinnissä ei ole kyse toiminnasta, joka jäisi EY 49 artiklassa määrätyn palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle.

17 Komission mukaan tämä päätelmä saa lisäksi tukea eri seikoista, jotka osoittavat, ettei yksityisten laitosten toiminnassa ole kyse yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetusta välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön, ja komissio vetoaa tämän osalta asiassa 2/74, Reyners, 21.6.1974 annettuun tuomioon (Kok. 1974, s. 631, Kok. Ep. II, s. 311).

18 Komissio väittää yhtäältä, että tarkastuslaitoksen ja tarkastettavan toimijan välinen oikeussuhde, joka johtaa pelkän vaatimustenmukaisuustodistuksen antamiseen tai epäämiseen, on ainoastaan yksityisoikeudellinen.

19 Toisaalta komissio katsoo, että mikäli sääntöjenvastaisuutta todetaan, vain toimivaltaiset viranomaiset tai tuomioistuimet, eivät yksityiset laitokset itse, voivat viime kädessä kieltää toimijaa viittaamasta luonnonmukaiseen tuotantotapaan ja antaa muut asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 9 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa säädetyt toimenpiteet. Lisäksi komissio toteaa, että kielto viitata luonnonmukaiseen tuotantotapaan ei ole esteenä kyseessä olevien tuotteiden tavanomaiselle kaupan pitämiselle.

20 Riidanalaisen hallintokäytännön yhdenmukaisuudesta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen kanssa komissio toteaa, että Itävallan viranomaiset voivat vapaasti varmistua siitä, että yksityiset laitokset todella on hyväksytty alkuperäjäsenvaltiossaan, käyttämällä esimerkiksi yksinkertaistettua vahvistusmenettelyä. Vaatimus

kiinteästä toimipaikasta Itävallassa on kuitenkin EY 49 artiklassa määrätyn palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, koska vaatimus tekee siitä aiheutuvien kustannusten takia niille yksityisille laitoksille, joilla jo on toimipaikka toisessa jäsenvaltiossa, palvelujen tarjoamisen vähemmän houkuttelevaksi, ja toisaalta kyseisessä vaatimuksessa jätetään huomiotta se, että tällainen laitos jo täyttää sen hyväksyneessä jäsenvaltiossa edellytykset, joista asetuksessa N:o 2092/91 säädetään. Komission mukaan tässä viimeksi mainitussa valtiossa annettu hyväksyntä takaa, että kyseessä olevalla yksityisellä laitoksella on se pätevyys ja kokemus sekä ne resurssit, jotka ovat tarpeen tarkastuspalvelujen suorittamiseksi Itävallassa.

21 Itävallan hallituksen mainitsemasta tarpeesta voida tarkastaa yksityisten laitosten tekemien tarkastusten puolueettomuus ja tehokkuus kuluttajien suojelemiseksi komissio korostaa, että asetuksessa N:o 2092/91 säädetään nimenomaisista seuraamuksista, mikäli tarkastuskriteerejä ei ole noudatettu, ja että ainoastaan hyväksynnän antaneen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten asiana on antaa toimenpiteet, joista säädetään erityisesti kyseisen asetuksen 9 artiklan 5, 7–9 ja 11 kohdassa.

22 Itävallan tasavalta puolestaan ei kiistä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille ja siellä hyväksytyille yksityisille laitoksille asetettu vaatimus, jonka mukaan niillä on oltava toimipaikka Itävallassa voidakseen harjoittaa siellä toimintaansa, on omiaan rajoittamaan EY 49 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta.

23 Se kuitenkin väittää, että asetuksessa N:o 2092/91 säädetyn kaltaisessa yksityisten laitosten toiminnassa on kyse EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tarkoitetusta välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön.

24 Itävallan tasavallan mukaan tämä perustuu asetuksen N:o 2092/91 eri säännöksiin.

25 Se toteaa näin ollen, että tämän asetuksen 10 artiklan mukaan yksityiset laitokset antavat vaatimustenmukaisuustodistuksia. Itävallan hallinto-oikeuden mukaan virallisten asiakirjojen antaminen on kuitenkin julkisen vallan toimenpide eikä pelkkä hallintopalvelun suoritus. Luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaamista koskevan kiellon ulottuvuus on myös ratkaisevaa, koska se voi joissakin tapauksissa merkitä kaupan pitämisen kieltoa.

26 Itävallan tasavalta katsoo lisäksi, että asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä tämän asetuksen liitteen III kanssa, yksityisille laitoksille annettu laaja tarkastusvalta on osoitus välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. Se toteaa tämän osalta, että se, että yksityiset laitokset vastaavat tarkastusten hallinnollisista ja teknisistä näkökohdista ja että nämä laitokset ovat yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa tarkastamiinsa toimijoihin, ei vaikuta mitenkään niiden toiminnan luonnehdintaan, kuten ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, erityisesti asiassa C-55/93, van Schaik, 5.10.1994 annetusta tuomiosta (Kok. 1994, s. I-4837, 16 kohta).

27 Itävallan tasavalta väittää vielä, että asetuksella N:o 2092/91 ei yhdenmukaisteta tarkastusmenettelyn tai yksityisten laitosten hyväksyntämenettelyn kaikkia seikkoja, joten kukin jäsenvaltio voi vapaasti soveltaa niihin laitoksiin, jotka haluavat tarjota palvelujaan kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, sellaisia edellytyksiä, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa kyseisessä asetuksessa säädetyt näiden laitosten valvontaa ja tarkastusta koskevat toimet. Valvonta kuitenkin vaikeutuisi tai tulisi jopa mahdottomaksi, jos kyseisillä laitoksilla ei olisi kiinteää toimipaikkaa sen jäsenvaltion alueella, jossa palvelu suoritetaan. Tällainen vaatimus on perusteltu erityisesti luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden kuluttajien suojelemiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

28 Aluksi on todettava, että mikäli jäsenvaltiot ovat valinneet luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden tarkastusjärjestelmän, jota hyväksytyt yksityiset laitokset hoitavat, asetuksessa N:o 2092/91 määritetään näiden laitosten hyväksyntää koskeva menettely ja hyväksynnän edellytykset, ne tarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt, joita laitosten on sovellettava, ja menettely sen valvonnan osalta, jota laitoksiin itseensä kohdistetaan ne hyväksyneessä jäsenvaltiossa. Kyseisessä asetuksessa ei kuitenkaan säädetä yksityisten laitosten suorittamien tarkastuspalvelujen tarjoamisesta muussa kuin laitokset hyväksyneessä jäsenvaltiossa.

29 Vaikka on totta, että alalla, jota ei ole yhdenmukaistettu kattavasti yhteisössä, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti yhä toimivalta määritellä toiminnan harjoittamisen edellytykset kyseisellä alalla, jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa siten, että ne ottavat huomioon EY:n perustamissopimuksessa taatut perusvapaudet (ks. asia C-514/03, komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006, Kok. 2006, s. I-963, 23 kohta ja asia C-257/05, komissio v. Itävalta, tuomio 14.12.2006, 18 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

30 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse siitä, onko Itävallan alueella olevaa toimipaikkaa koskeva edellytys, joka riidanalaisessa hallintokäytännössä on asetettu niille yksityisille laitoksille, joilla jo on hyväksyntä ja siis toimipaikka toisessa jäsenvaltiossa, yhteensopiva EY 49 artiklan kanssa.

31 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksina on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. asia C-452/04, Fidium Finanz, tuomio 3.10.2006, Kok. 2006, s. I-9521, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Riidanalaisen hallintokäytännön mukainen toimipaikkaa koskeva vaatimus on siis suoraan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta, koska vain muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yksityisten laitosten on kyseisen vaatimuksen vuoksi mahdotonta tarjota kyseessä olevia palveluja Itävallassa (ks. analogisesti asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1221, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 On siis tarkistettava, voidaanko riidanalainen hallintokäytäntö perustella perustamissopimuksessa määrätyillä poikkeuksilla tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

34 Tämän osalta Itävallan tasavalta, joka ei kiistä kyseisen vaatimuksen merkitsevän palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, väittää ensisijaisesti, että yksityisten laitosten toiminnassa on kyse EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tarkoitetusta välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön, ja toissijaisesti, että riidanalainen hallintokäytäntö voidaan perustella kuluttajansuojan tavoitteella.

35 Ensimmäisestä argumentista on palautettava mieleen, että koska EY 55 artikla, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, on poikkeus palvelujen tarjoamisen vapauden pääsäännöstä, sitä on tulkittava siten, että sen ulottuvuus rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisen määräyksen nojalla suojella (ks. vastaavasti asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006, Kok. 2006, s. I-2941, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näissä artikloissa määrätty poikkeus on siten rajoitettava koskemaan vain sellaisia toimintoja, joissa on sellaisenaan kyse välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön (ks. em.

asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joten kyseisessä poikkeuksessa tarkoitettuna osallistumisena julkisen vallan käyttöön ei voida pitää toimintoja, jotka ovat pelkästään avustavia ja valmistavia suhteessa elimeen, joka tosiasiallisesti käyttää julkista valtaa tekemällä lopullisen päätöksen (asia C-42/92, Thijssen, tuomio 13.7.1993, Kok. 1993, s. I-4047, 22 kohta).

37 Asetuksesta N:o 2092/91 ilmenee, että yksityisten laitosten toiminta ja sen harjoittamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt voidaan kuvata seuraavasti.

38 Ensinnäkin yksityiset laitokset panevat asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti täytäntöön tarkastus- ja varotoimenpiteet, jotka mainitaan tämän asetuksen liitteessä III.

39 Toiseksi asetuksen 9 artiklan 9 kohdan a ja b alakohdan mukaan kyseiset laitokset tekevät suorittamistaan tarkastuksista päätelmät sallimalla tai jättämällä sallimatta luonnonmukaista tuotantotapaa koskevien merkintöjen käytön tuotteissa, joita niiden tarkastamat toimijat pitävät kaupan, ja huomattavan tai pitkään vaikuttavan sääntöjen rikkomisen tapauksessa estämällä toimivaltaisen viranomaisen etukäteen määrittämän ajan kyseessä olevaa toimijaa pitämästä kaupan tuotteita, joissa on luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä.

40 Kyseisten laitosten on kolmanneksi selostettava toimintaansa viranomaiselle, joka vastaa näiden laitosten hyväksynnästä ja valvonnasta, asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 6 kohdan c alakohdan mukaisesti ilmoittamalla tälle viranomaiselle todetuista sääntöjenvastaisuuksista ja väärinkäytöksistä ja määrätyistä seuraamuksista ja kyseisen artiklan 8 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti antamalla kyseiselle viranomaiselle kaikki tarvittavat tiedot ja toimittamalla sille vuosittain luettelon tarkastamistaan toimijoista sekä toimintakertomuksen. Lisäksi kyseisen 9 artiklan 8 kohdan a alakohdassa säädetään, että yksityisten laitosten on sallittava niille

hyväksynnän antaneen toimivaltaisen viranomaisen pääsy tarkastustarkoituksessa laitoksen toimistoihin ja tiloihin sekä annettava kaikki tieto ja apu, jota kyseinen viranomainen pitää tarpeellisena velvoitteidensa täyttämiseksi.

41 Vaikka näistä seikoista ilmeneekin, että yksityisten laitosten toimintana ei ole pelkästään järjestää yksinkertaisia tarkastuksia luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta vaan se sisältää myös näistä tarkastuksista tehtäviä päätelmiä koskevan toimivallan käyttöä, on korostettava, että asetuksen N:o 2092/91 mukaan toimivaltainen viranomainen kontrolloi näiden laitosten toimintaa. Nämä laitokset ovat siis asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisen viranomaisen valvonnassa. Saman artiklan 6 kohdassa täsmennetään muun muassa tämän valvonnan harjoittamisen yksityiskohdat ja säädetään erityisesti siitä, että paitsi että kyseisellä viranomaisella on toimivalta antaa ja peruuttaa hyväksyntä, sen on varmistuttava yksityisten laitosten tekemien tarkastusten puolueettomuudesta ja tarkastettava näiden tarkastusten tehokkuus. Lisäksi asetuksen 9 artiklan 8 kohdan a alakohdassa säädetään, että kyseisten laitosten on sallittava toimivaltaisen viranomaisen pääsy tarkastustarkoituksessa laitoksen toimistoihin ja tiloihin.

42 Yksityiset laitokset siis harjoittavat toimintaansa toimivaltaisen viranomaisen aktiivisessa valvonnassa, ja tämä viranomainen on viime kädessä vastuussa kyseisten laitosten tekemistä tarkastuksista ja päätöksistä, kuten tämän tuomion edellisessä kohdassa mainitut kyseiselle viranomaiselle kuuluvat velvoitteet osoittavat. Tämä päätelmä saa sitä paitsi tukea yksityisten laitosten valvontajärjestelmästä, joka on perustettu vuoden 1975 elintarvikelailla, jossa säädetään, että Landeshauptmännerit antavat valvontaviranomaisina asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 9 kohdan b alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet, koska kyseisillä laitoksilla on tällä alalla vain toimivalta tehdä ehdotuksia. Tästä seuraa, että sitä avustavaa ja valmistavaa roolia, joka tämän asetuksen mukaan kuuluu yksityisille laitoksille suhteessa valvontaviranomaiseen, ei voida pitää EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tarkoitettuna välittömänä ja nimenomaisena osallistumisena julkisen vallan käyttöön.

43 Itävallan tasavalta kuitenkin väittää, että se, että yksityiset laitokset antavat vaatimustenmukaisuustodistuksia, on Itävallan hallinto-oikeuden mukaan julkisen vallan toimenpide. Lisäksi kyseisillä laitoksilla on yleisesti sovellettavasta oikeudesta poikkeavaa toimivaltaa tehtävänsä hoitamiseksi, erityisesti niille myönnetyn tarkastusten tekemistä ja seuraamusten määräämistä koskevan toimivallan osalta.

44 Tästä on korostettava yhtäältä, että kuten tämän tuomion 35 kohdassa mainittiin, EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, määrättyä poikkeusta on tulkittava siten, että sen ulottuvuus rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisen määräyksen nojalla suojella.

45 Toisaalta on huomattava, että vaikka asetus N:o 2092/91 ei olekaan esteenä sille, että jäsenvaltiot antavat yksityisille laitoksille julkisen vallan käyttöä koskevaa toimivaltaa näillä laitoksilla olevan tarkastustehtävän hoitamiseksi tai jopa uskovat näille sellaisia muita toimintoja, joissa on sellaisenaan kyse välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että EY 45 ja EY 55 artiklassa sallitun poikkeuksen laajentamista koskemaan kokonaista ammattikuntaa ei voida hyväksyä, jos mahdollinen osallistuminen julkisen vallan käyttöön on erotettavissa oleva osa kyseessä olevan ammatin harjoittamista (ks. EY 45 artiklan osalta em. asia Reyners, tuomion 47 kohta).

46 On palautettava mieleen, että kuten tämän tuomion 42 kohdassa todettiin, asetuksessa N:o 2092/91 määritellyn kaltaisessa yksityisten laitosten toiminnassa ei sellaisenaan ole kyse välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön, joten siitä on välttämättä erotettavissa mikä tahansa muu lisätoiminto, jossa on kyse tällaisesta osallistumisesta.

47 Lopuksi on huomattava, että asetuksella N:o 2092/91 perustettu tarkastusjärjestelmä on erotettava katsastusjärjestelmästä, josta säädetään moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen katsastusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 29.12.1976 annetussa neuvoston direktiivissä 77/143/ETY (EYVL L 47, s. 47) ja joka oli kyseessä edellä mainitussa asiassa van Schaik annetussa tuomiossa, johon Itävallan tasavalta vetoaa väitteensä tueksi.

48 On nimittäin korostettava, että kun yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 22 kohdassa, että katsastuskriteerien vain osittaisen yhdenmukaistamisen takia direktiivissä 77/143 ei tarkastusmenetelmien ja -menettelyjen moninaisuus huomioon ottaen velvoiteta kutakin jäsenvaltiota tunnustamaan alueellaan rekisteröitävien ajoneuvojen osalta muissa jäsenvaltioissa annettuja katsastustodistuksia, asetuksen N:o 2092/91 tarkoituksena on, kuten sen johdanto-osan 13. perustelukappaleesta ilmenee, ottaa käyttöön luonnonmukaisista tuotantotavoista peräisin olevien maataloustuotteiden sellainen tarkastusjärjestelmä, joka täyttää yhteisön vähimmäisvaatimukset, joiden noudattaminen oikeuttaa käyttämään yhteisön vaatimustenmukaisuusmerkintöjä.

49 Koska asetuksessa N:o 2092/91 siis yhdenmukaistetaan kyseessä olevien maataloustuotteiden vaatimustenmukaisuusmerkinnät, Itävallan tasavalta ei voi tehokkaasti vedota edellä mainitussa asiassa van Schaik annettuun tuomioon.

50 Koska Itävallan tasavalta ei voi vedota tehokkaasti EY 55 artiklaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, on tutkittava tämän jäsenvaltion toinen argumentti, jonka mukaan riidanalainen hallintokäytäntö on perusteltu kuluttajansuojaa koskevista syistä.

51 Itävallan tasavalta katsoo erityisesti, että vaatimus toimipaikasta tai pysyvästä infrastruktuurista Itävallan alueella on välttämätön, jotta Itävallan viranomaiset

voisivat varmistua siitä, että Itävallan alueella tarkastuspalveluja suorittavilla yksityisillä laitoksilla todella on tarpeellinen infrastruktuuri ja tarpeellinen henkilöstö, ja jotta kyseiset viranomaiset voisivat toisaalta suorittaa paikan päällä tehtävät tarkastukset, joista asetuksessa N:o 2092/91 säädetään.

52 Tämän osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuluttajansuojalla voidaan perustella palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset (ks. vastaavasti mm. yhdistetyt asiat C-34/95–C-36/95, De Agostini ja TV-Shop, tuomio 9.7.1997, Kok. 1997, s. I-3843, 53 kohta; asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13031, 67 kohta ja yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok. 2007, s. I-1891, 46 kohta).

53 On kuitenkin varmistuttava siitä, että tätä varten toteutetuilla toimenpiteillä ei ylitetä sitä, mikä on objektiivisesti tarpeen (ks. vastaavasti asia C-496/01, komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004, Kok. 2004, s. I-2351, 68 kohta).

54 Toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyille yksityisille laitoksille säädetty edellytys, jonka mukaan niillä on oltava toimipaikka Itävallan alueella voidakseen harjoittaa siellä toimintaansa, ylittää sen, mikä on objektiivisesti tarpeen kuluttajansuojan tavoitteen saavuttamiseksi.

55 On nimittäin muistutettava siitä, että asetuksessa N:o 2092/91 säädetään kyseisten laitosten valvontaa koskevista vähimmäiskriteereistä. Näitä kriteerejä on sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voitaisiin taata, että tällainen jäsenvaltiossa hyväksytty laitos, joka suorittaa tarkastuspalveluja Itävallassa, täyttää erityisesti kyseisessä asetuksessa säädetyt kriteerit, ja jotta siis voitaisiin varmistaa kuluttajansuoja.

56 Kun siis riidanalaisen hallintokäytännön mukaan toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyillä yksityisillä laitoksilla on oltava toimipaikka Itävallassa, jotta Itävallan viranomaiset voisivat valvoa niiden toimintaa, kyseisen käytännön takia on mahdotonta ottaa huomioon velvoitteet ja valvontatoimet, joita näihin laitoksiin jo sovelletaan nämä laitokset hyväksyneessä jäsenvaltiossa.

57 Itävallan viranomaisten olisi kuitenkin mahdollista saada asetuksen N:o 2092/91 ja kuluttajansuojan edellyttämät takeet vähemmän rajoittavilla toimilla.

58 Kyseiset viranomaiset voisivat siten yhtäältä ennen mitään palvelusuoritusta vaatia toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyltä yksityiseltä laitokselta näyttöä siitä, että sillä todellakin on sijoittautumisjäsenvaltiossaan hyväksyntä sekä tarpeellinen infrastruktuuri ja tarpeellinen henkilöstö niiden palvelujen suorittamiseksi, joita se haluaa tarjota Itävallan alueella. Sijoittautumisjäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa kyseessä olevan laitoksen toimintaa, voisivat vahvistaa kyseiset seikat.

59 Toisaalta on huomattava, että jos tällaisen laitoksen Itävallassa tekemissä tarkastuksissa todettaisiin sääntöjenvastaisuus, Itävallan viranomaiset voisivat asetuksen N:o 2092/91 10 a artiklassa säädetyn jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihtojärjestelmän avulla ilmoittaa sääntöjenvastaisuudesta kyseisen laitoksen valvonnasta vastaaville viranomaisille, jotta nämä toteuttaisivat tarvittavat toimet eli esimerkiksi tarkastaisivat kyseisen laitoksen tuotantopaikat ja tarvittaessa peruuttaisivat sille annetun hyväksynnän.

60 Näin ollen on todettava, että riidanalaiseen hallintokäytäntöön perustuva vaatimus ei ole oikeassa suhteessa kuluttajansuojan tavoitteeseen, johon Itävallan tasavalta vetoaa.

61 Edellä esitetystä siis seuraa, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyillä yksityisillä laitoksilla on oltava toimipaikka Itävallan alueella voidakseen suorittaa siellä tarkastuspalveluja.

Oikeudenkäyntikulut

62 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Itävallan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyillä, luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden yksityisillä tarkastuslaitoksilla on oltava toimipaikka Itävallan alueella voidakseen suorittaa siellä tarkastuspalveluja.

2) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset