JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

12 päivänä heinäkuuta 2007 [1]

1. Komissio katsoo näissä EY 226 artiklan nojalla vireille pannuissa rinnakkaisissa menettelyissä, etteivät Itävalta ja Saksa ole noudattaneet velvoitettaan varmistaa palvelujen tarjoamisen vapaus, koska ne vaativat, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyillä, luonnonmukaisen maatalouden alalla tarkastuspalveluja tarjoavilla yksityisillä laitoksilla on oltava vähintään pysyvät toimintaedellytykset niiden alueella, jotta ne voivat tarjota siellä samoja palveluja.

2. Asioissa esitetyt kysymykset koskevat yhteisön yhdenmukaistamisen laajuutta tällaisten tarkastusten alalla sekä sitä, onko tarkastuspalvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia mahdollista perustella joko sillä, että palveluihin liittyy julkisen vallan käyttö, tai sillä, että rajoitukset ilmentävät kuluttajansuojaan liittyviä, yleistä etua koskevia pakottavia vaatimuksia.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

Yhteisön oikeus

EY:n perustamissopimus

3. EY 49 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä.

4. EY 55 artiklan nojalla EY 45 artiklaa sovelletaan EY 49 artiklassa vahvistettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen. EY 45 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän luvun määräyksiä ei jäsenvaltiossa sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa."

Asetus N:o 2092/91

7. Asetuksen 1, 2 ja 4 artiklassa luetellaan sen soveltamisalaan kuuluvat tuotteet ja luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavat merkinnät sekä määritellään eri käsitteet. Asetuksen 3 artiklassa todetaan, että asetusta sovelletaan rajoittamatta muiden yhteisön säännösten tai yhteisön lainsäädännön mukaisten säännösten soveltamista. Asetuksen 5 artiklassa säädetään luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavaa etiketöintiä ja mainontaa koskevista ehdoista, kun taas 6 artiklassa vahvistetaan (liitteessä I tarkemmin määritellyt) tuotantosäännöt, joita "luonnonmukaisen tuotantotavan" käsite edellyttää.

5. Asetuksessa N:o 2092/91 [2] vahvistetaan luonnonmukaisten maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuotantotapaa, etiketöintiä ja tarkastusta koskevat yhteisön säännöt.

8. Asetuksen 8 ja 9 artikla koskevat tarkastusjärjestelmää. Erityisesti 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

6. Johdanto-osassa selvitetään erityisesti, että tällaiset säännöt ovat tarpeen luonnonmukaisen maatalouden suojelemiseksi, rehellisen kilpailun takaamiseksi tuottajien välillä, tuntemattomaksi jäämisen estämiseksi luonnonmukaisten tuotteiden markkinoilla ja näiden tuotteiden luotettavuuden parantamiseksi kuluttajan kannalta, [3] että tuottajien ja ostajien etujen vuoksi olisi vahvistettava vähimmäisperiaatteet [4] ja että kaikkiin toimijoihin ja kaikissa tuotantovaiheissa ja kaupan pitämisen vaiheissa on sovellettava yhteisön vähimmäisvaatimukset täyttävää säännöllistä tarkastusjärjestelmää, jossa tarkastusta suorittavat nimetyt tarkastusviranomaiset ja/tai hyväksytyt ja valvotut tarkastuslaitokset. [5]

"1. Jäsenvaltioiden on luotava yhden tai useamman nimetyn tarkastusviranomaisen ja/tai tehtävään hyväksytyn yksityisen tarkastuslaitoksen hoitama tarkastusjärjestelmä – –.

– –

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

2 – Maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24.6.1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91 (EYVL L 198, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä asetus). Sovellettava konsolidoitu versio on saatavilla osoitteessa http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/consleg/1991/R/01991R2092-20020323-fi.pdf.

3 – Ks. viides perustelukappale.

4 – Ks. kahdeksas perustelukappale.

5 – Ks. 12. ja 13. perustelukappale.

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 että 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.

– –

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;

– –

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 – –.

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

a) varmistuttava siitä, että jos 5 ja 6 artiklassa tai liitteessä III tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanossa todetaan sääntöjenvastaisuutta, 2 artiklassa tarkoitetut luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavat merkinnät poistetaan – –;

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[6] edellytyksissä vahvistetut vaatimukset 1 päivästä tammikuuta 1998 lukien ja sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 ja 6 kohdan säännöksiä.

6 – Standardi koskee tuotesertifiointijärjestelmiä hoitaviin laitoksiin sovellettavia vaatimuksia.

– –"

9. Asetuksen 10 artiklassa säädetään merkinnästä ja/tai tunnuksesta, joka osoittaa, että tuotteet ovat tarkastusjärjestelmän mukaiset; tältä osin 10 artiklan 3 kohdassa asetetaan tarkastuslaitoksille vastaavia täytäntöönpanovelvoitteita kuin 9 artiklan 9 kohdassa.

10. Asetuksen 10 a artiklassa, joka kattaa yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, säädetään seuraavaa:

"1. Kun jäsenvaltio toteaa toisesta jäsenvaltioista 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."

11. Liitteessä III vahvistetaan verrattain yksityiskohtaiset tarkastusta koskevat vähimmäisvaatimukset ja varotoimenpiteet 8 ja 9 artiklassa tarkoitetussa tarkastusjärjestelmässä. Liitteessä V luetellaan eri kielillä merkinnät ja tunnukset, joita voidaan käyttää pakkausmerkinnöissä.

12. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla sekä Itävalta että Saksa päättivät luoda yksityisten tarkastuslaitosten hoitaman tarkastusjärjestelmän.

Itävallan lainsäädäntö

13. Itävallassa ei tätä nykyä ole lakisääteistä vaatimusta, jonka mukaan yksityisten tarkastuslaitosten olisi oltava sijoittautuneita Itävaltaan, jotta ne voivat harjoittaa siellä toimintaansa. Yleisesti kuitenkin tiedetään, että tällaisten laitosten hyväksymiseksi Itävallan viranomaiset edellyttävät tosiasiallisesti vähintään sivuliikettä, jossa on tarvittava henkilöstö sekä hallinnolliset ja tekniset edellytykset. [7]

14. Itävalta selvitti vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin, että

7 – Komissio huomauttaa, että nykyinen lakiehdotus sisältää nimenomaisen vaatimuksen, jonka mukaan tarkastuslaitosten on oltava sijoittautuneita Itävaltaan, jotta ne voidaan hyväksyä.

eri osavaltioiden maaherrat ovat asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia. He hyväksyvät tai hylkäävät mahdollisten yksityisten tarkastuslaitosten hyväksyntää koskevat hakemukset, varmistavat, että ilmoitusmenettelyjä noudatetaan, ja valvovat hyväksyttyjen tarkastuslaitosten toimintaa. Heillä on myös valtuudet peruuttaa hyväksyntä.

15. Hyväksytyillä yksityisillä tarkastuslaitoksilla ei itsellään ole toimivaltuuksia määrätä tai panna täytäntöön seuraamuksia. Ne tekevät vain suosituksia osavaltioiden maaherroille. Ne voivat kuitenkin myöntää tiettyjä asetuksessa säädettyjä tapauskohtaisia poikkeuksia (niin ikään osavaltioiden maaherrojen valvonnassa).

Saksan lainsäädäntö

16. Saksan liittovaltiojärjestelmässä yksittäisten osavaltioiden tehtävänä on panna asetus täytäntöön. Osavaltioiden muodostama tilapäinen työryhmä (Arbeitsgemeinschaft) laati vuonna 1994 suuntaviivat edistääkseen tarkastusjärjestelmän yhtenäistä soveltamista. Vaikka suuntaviivat oli tarkoitettu suositukseksi, osavaltiot muuttivat ne osittain sitoviksi hallintomääräyksiksi. [8]

17. Suuntaviivojen 1 ja 2 kohdan mukaan eri osavaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa asetuksen 9 artiklassa tarkoitettua tarkastussuunnitelmaa toteuttavien yksityisten laitosten hyväksymisestä ja valvonnasta.

18. Suuntaviivojen 2.1 kohdassa todetaan seuraavaa: [9]

"– – Tarkastuslaitokselle voidaan myöntää lupa vain, jos sillä on kotipaikka EU:ssa. Jos tarkastuslaitoksella ei ole toimipaikkaa Saksassa, se voi hakea lupaa vain, jos se on nimennyt [Saksassa] asuvan edustajan – –.

[Toimivallan] siirtäminen tarkastuslaitoksille on mahdollista – –."

8 – Ks. Schlussbericht (4.10.2002), Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Berliini, 3.3.1 kohta.

9 – Lainaus on 6.4.2001 päivätystä versiosta. Komissio viittaa tiedoksiannossaan aiempaan versioon, jossa on erilainen numerointi.

19. Saksassa annettiin 10.7.2002 luonnonmukaista maataloutta koskeva laki [10] (jäljempänä ÖLG) muun muassa asetuksen N:o 2092/91 panemiseksi täytäntöön. ÖLG:n 15 §:n mukaisesti tietyt säännökset tulivat voimaan julkaisemista seuraavana päivänä eli 16.7.2002 ja loput säännökset 1.4.2003.

20. Niistä säännöksistä, jotka olivat voimassa tämän asian tosiseikkojen tapahtuma-aikana, [11] 2 §:n 3 momentissa annettiin osavaltioille toimivaltuudet siirtää valvonta sen osalta, noudattavatko tuottajat ja toimijat asetusta, kokonaan tai osittain tarkastuslaitoksille tai muille luonnollisille henkilöille tai yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille taikka antaa niiden tehdä yhteistyötä tällaisissa tehtävissä (osallistua niihin).

21. Muista säännöksistä voidaan panna merkille, että 3 §:n 1 momentin nojalla, kun osavaltiot eivät ole siirtäneet valvontaa, tarkastuslaitosten on suoritettava asetuksessa säädetyt tarkastukset "siltä osin kuin tehtävien hoitamiseen ei liity hallintomenettelyn käyttöä" ja että 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkennetaan ja tehostetaan aiempien suuntaviivojen vaikutusta asettamalla Saksassa sijaitseva toimipaikka yhdeksi tarkastuslaitokselle myönnettävän luvan ehdoksi.

Asia C-393/05

22. Komissio sai vuonna 1999 kantelun Saksaan sijoittautuneelta ja siellä hyväksytyltä yksityiseltä tarkastuslaitokselta. Laitos oli ilmeisesti alun perin hyväksytty tarjoamaan palveluja Itävallassa, mutta hyväksyntä oli peruutettu, koska laitoksella ei ollut Itävallassa kotipaikkaa.

23. Kahden tietojensaantipyynnön jälkeen komissio lähetti Itävallalle 8.11.2000 päivätyn virallisen huomautuksen ja esitti siinä kantansa, jonka mukaan vaatimus siitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneella ja siellä hyväksytyllä yksityisellä tarkastuslaitoksella on oltava Itävallassa kotipaikka tai toimipaikka, jotta se voi suorittaa siellä tarkastuksia, on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa. Itävalta vastasi 25.4.2001 päivätyllä kirjeellä. Komissio antoi perustellun lausunnon 16.10.2002.

10 – Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus – ÖLG (Öko-Landbaugesetz), 10.7.2002 (BGBl. I 2002 47, s. 2558, 15.7.2002).

11 – EY 226 artiklan mukaisessa kanteessa merkityksellinen ajankohta sen arvioimiseksi, ovatko kansalliset säännökset yhteensopivia yhteisön oikeuden mukaisten jäsenvaltion velvoitteiden kanssa, on komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyminen (ks. viimeksi asia C-50/06, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.6.2007 (Kok. 2007, s. I-4383, 48 kohta). Tuossa asiassa kyseinen ajankohta oli kahden kuukauden kuluttua 16.10.2002 päivätyn perustellun lausunnon antamisesta.

24. Tutkittuaan Itävallan 23.12.2002 päivätyn vastauksen komissio nosti kanteen 4.11.2005 ja vaati, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla ja siellä hyväksytyillä luonnonmukaisen maatalouden alalla toimivilla yksityisillä tarkastuslaitoksilla on oltava Itävallassa toimipaikka tai muut pysyvät toimintaedellytykset, jotta ne voivat harjoittaa siellä toimintaansa", ja että se velvoittaa Itävallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25. Aluksi Itävalta pyysi suullista käsittelyä, mutta se perui sittemmin pyyntönsä. Suullista käsittelyä ei siten pidetty.

Asia C-404/05

26. Komissio ilmoitti Saksalle 8.11.2000 päivätyllä virallisella huomautuksella kantansa, jonka mukaan vaatimus siitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneella ja siellä hyväksytyllä yksityisellä tarkastuslaitoksella on oltava Saksassa kotipaikka tai toimipaikka, jotta se voi suorittaa siellä tarkastuksia, on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa. Saksa vastasi 19.2.2001 päivätyllä kirjeellä. Komissio antoi perustellun lausunnon 16.10.2002.

27. Tutkittuaan Saksan 13.2.2003 päivätyn vastauksen komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen 17.11.2005 ja vaati, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Saksan liittotasavallan osalta saman kuin Itävallan osalta ja että se velvoittaa Saksan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Suullista käsittelyä ei pyydetty eikä pidetty.

Arviointi

29. Yleisesti tiedetään, että Itävallassa ja Saksassa voimassa olevat järjestelyt tosiasiallisesti estävät asetuksessa tarkoitettujen palvelujen tarjoamisen sellaisten muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden ja niissä hyväksyttyjen tarkastuslaitosten osalta, joilla ei ole toimipaikkaa Itävallassa tai Saksassa. Komissio katsoo, että vaatimus siitä, että tällaisella laitoksella on oltava toimipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on ristiriidassa EY 49 artiklassa määrätyn palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

30. Alustava kysymys koskee asetuksella toteutettavan yhdenmukaistamisen tasoa. Saksa väittää, että asetuksella yhdenmukaistetaan tyhjentävästi siinä käyttöön otettava tarkastusjärjestelmä, joten perustamissopimuksen perusvapaudet eivät enää ole mittapuu, jota vasten jäsenvaltion sisäisen oikeuden laillisuus tutkitaan. Itävalta sitä vastoin katsoo, ettei asetuksella yhdenmukaisteta kaikkia yksityisten tarkastuslaitosten hyväksymisen ja valvonnan näkökohtia, joten sekä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä että näistä määräyksistä myönnettävien poikkeusten perusteluja on sovellettava niihin näkökohtiin, joita ei yhdenmukaisteta.

31. Seuraavaksi Itävalta ja Saksa esittävät lähinnä kaksi puolustautumisperustetta.

32. Ensinnäkin ne väittävät, että yksityisten tarkastuslaitosten toimintaan liittyy julkisen vallan käyttö EY 45 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

33. Toiseksi (ja Saksan kohdalla toissijaisesti) ne vetoavat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin,[12] joilla ne perustelevat vaatimusta, jonka mukaan niiden alueella toimivan tarkastuslaitoksen on myös oltava sijoittautunut sinne.

Asetuksella toteutettavan yhdenmukaistamisen laajuus

34. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun yhteisön lainsäädännöllä säännellään toimintaa tyhjentävästi ja yhdenmukaistaen, kansallisia säännöksiä on arvioitava suhteessa tuon lainsäädännön merkityksellisiin säännöksiin eikä suhteessa perustamissopimuksen artikloihin.[13]

35. Tuon periaatteen taustalla on (kohtuullinen) oletus siitä, että toteuttaessaan täydellistä yhdenmukaistamista tietyllä alalla neuvosto on menetellyt tavalla, joka on sopusoinnussa perustamissopimuksessa vahvistettujen perusvapauksien kanssa. Koska täydellinen yhdenmukaistaminen on jo saavutettu, jäsenvaltion sisäisen lainsäädännön soveltuvuutta tällaisissa tapauksissa on tästä syystä arvioitava suhteessa yhdenmukaistamisasetukseen eikä suhteessa itse perustamissopimukseen.

12 – Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettynä perusteluna; ks. esim. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta).

13 – Ks. asia C-221/00, komissio v. Itävalta, tuomio 23.1.2003 (Kok. 2003, s. I-1007, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36. Vastaavasti yhteisön yhdenmukaistamisen ulkopuolella olevat alat jäävät jäsenvaltioiden sääntelytoimivallan piiriin, mutta jäsenvaltioiden on käytettävä toimivaltaansa perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia kunnioittaen. [14] Yhteisöjen tuomioistuin on jo soveltanut tätä periaatetta tilanteeseen, jossa yhteisön lainsäädännöllä yhdenmukaistetaan tarkastusmenettelyjen tietyt näkökohdat muttei tarkastuslaitosten sijoittautumispaikkaa, ja katsonut EY 49 artiklan vastaiseksi sen, että jäsenvaltio vaatii, että yrityksen on oltava sijoittautunut sen alueelle, jotta se voidaan hyväksyä tällaiseksi laitokseksi. [15]

37. Tässä asiassa on mielestäni selvää, ettei tarkastustoiminnan yhdenmukaistaminen ole kattavaa. [16]

38. Jo se, että johdanto-osassa puhutaan vähimmäisvaatimuksista, viittaa siihen, ettei yhdenmukaistaminen ole tyhjentävää. Vastaavasti 9 artiklan 3 kohdan ja 7 kohdan a alakohdan mukaan on huolehdittava siitä, että "vähintään" tai "ainakin" liitteessä III tarkoitettuja tarkastus- ja varotoimenpiteitä sovelletaan.

39. On kuitenkin hyvin merkitsevää, että 3 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että asetusta sovelletaan "rajoittamatta – – muiden yhteisön säännösten tai yhteisön lainsäädännön mukaisten kansallisten säännösten – – soveltamista" sen aihealueella.

40. Asetuksessa ei säädetä mitään siitä, että jäsenvaltioon sijoittautunut ja siellä hyväksytty yksityinen laitos tarjoaa palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Minusta on vaikea lukea 3 artiklaa siten, että tällaiset palvelut jätettäisiin EY 49 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Itävallan ja Saksan vaatimusta siitä, että tarkastuslaitoksilla on myös oltava liiketoimipaikka niiden alueella, on siten mielestäni arvioitava suhteessa kyseiseen artiklaan ja siitä myönnettävien poikkeusten perusteluihin, jotka johtuvat joko perustamissopimuksesta tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

14 – Ks. asia C-108/96, Mac Quen ym., tuomio 1.2.2001 (Kok. 2001, s. I-837, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-294/00, Gräbner, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6515, 26 kohta).

15 – Asia C-257/05, komissio v. Itävalta, tuomio 14.12.2006 (18 kohta ja tuomiolauselma, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Kyseessä ollut yhteisön säädös oli painelaitteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 29.5.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/23/EY (EYVL L 181, s. 1).

16 – Voidaan lisätä, että – kuten komissio huomauttaa – asetus N:o 2092/91 ei perustu EY 45 artiklan toiseen kohtaan, jonka mukaan neuvosto voi päättää, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan luvun määräykset eivät koske tiettyä toimintaa.

Asetukseen liittyvä ongelma

41. Asetus ei koske rajat ylittävää palvelujen tarjoamista, joten tässä vaiheessa lienee hyvä tarkastella oikeustilaa.

42. Asetuksessa N:o 2092/91 säädetään tietyistä vähimmäisvaatimuksista tuotteille, joissa on luonnonmukaisiin tuotantotapoihin viittaava yhteisön merkintä tai tunnus. Siinä velvoitetaan jäsenvaltiot luomaan järjestelmä tällaisten tuotteiden tuotannon ja merkinnän valvomista varten. Jäsenvaltion valinnan mukaan kyseinen järjestelmä voidaan antaa valtion yhden tai useamman tarkastusviranomaisen ja/tai valtion viranomaisen hyväksymien ja valvomien yksityisten tarkastuslaitosten hoidettavaksi. Tarkastusjärjestelmän on itsessään varmistettava tiettyjen vähimmäistoimenpiteiden soveltaminen.

43. Jos jäsenvaltiot ovat päättäneet antaa tarkastukset yksinomaan valtion yhden tai useamman viranomaisen hoidettavaksi, rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen liittyviä kysymyksiä ei tule esille. Yksityiset laitokset eivät tehdyn päätöksen mukaisesti ole toimivaltaisia toteuttamaan tarkastuksia tällaisissa jäsenvaltioissa riippumatta siitä, minne ne ovat sijoittautuneet tai missä niillä on yksi tai useampi toimipaikka. Valtion omat viranomaiset eivät luonteensa mukaisesti ole toimivaltaisia suorittamaan tarkastuksia maan ulkopuolella.

44. Asetuksessa ei vahvisteta sääntöjä eikä anneta ohjeita sellaisten tilanteiden varalta, että jäsenvaltiossa hyväksytyt yksityiset tarkastuslaitokset haluavat tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa, joka on päättänyt luovuttaa tarkastusvastuun tällaisille laitoksille. Tällaisilla laitoksilla on kuitenkin lähtökohtaisesti oltava oikeus tarjota palvelujaan EY 49 artiklan nojalla, jollei perustamissopimuksessa tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sallituista kyseisen oikeuden rajoituksista muuta johdu.

45. Käytännön vaikeuksia kuitenkin ilmaantuu, ja on ymmärrettävää, että jäsenvaltiot pyrkivät selvittämään ne.

46. Hyväksyttyjen tarkastuslaitosten on muun muassa sallittava valvontaviranomaisen pääsy toimistoihinsa ja tiloihinsa (asetuksen 9 artiklan 8 kohta). Valvontaviranomaisen on muun muassa varmistuttava siitä, että tehdyt tarkastukset ovat puolueettomia, ja tarkastettava niiden tehokkuus (9 artiklan 6 kohta).

47. Näiden velvoitteiden noudattamiseen liittyy kysymyksiä, jos valvontaviranomainen ja tarkastuslaitos sijaitsevat eri jäsenvaltioissa. Voiko valvontaviranomainen tarkastaa omalla alueellaan toisen jäsenvaltion viranomaisen hyväksymän laitoksen toteuttamat tarkastukset? Voiko se vaatia pääsyä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan tarkastuslaitoksen toimistoihin ja tiloihin joko siellä, missä se

on itse hyväksynyt laitoksen, tai siellä, missä laitos on hyväksytty toisessa jäsenvaltiossa? Voiko se tarkastaa sellaisen laitoksen toisessa jäsenvaltiossa toteuttamat tarkastukset, jonka se on itse hyväksynyt? Onko olemassa vaara siitä, että tarkastuslaitos saattaa välttyä valvonnalta niiden palvelujen osalta, jotka se tarjoaa muussa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa se on hyväksytty?

48. Itävalta ja Saksa, jotka ovat kumpikin valinneet hyväksyttyjen yksityisten laitosten toteuttaman tarkastusjärjestelmän, ovat vastanneet näihin kysymyksiin vaatimalla pysyvää toimipaikkaa (tai Saksan kohdalla – ainakin suuntaviivojen mukaisesti – edustusta, joka voidaan rinnastaa toimipaikkaan [17]) niiden alueella, ennen kuin laitokset voidaan hyväksyä siellä tarkastuspalvelujen tarjoamista varten.

49. Vaikuttaisi kuitenkin myös järkevältä (ja oikeasuhteiselta), että mahdolliset vaikeudet selvitetään jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön avulla. Ei ole yhteisöjen tuomioistuimen asia – tämä on yhteisön lainsäätäjän tehtävä – määrittää kyseisiä keinoja, mutta kummankin nyt esillä olevan asian oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana komissio hahmotteli mahdollisen menettelyrungon tätä varten. [18]

50. Itävallan ja Saksan asettaman kaltainen yleinen vaatimus näyttäisi siten olevan ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa, ellei sitä voida perustella hyväksyttävin syin. Itävalta ja Saksa esittävät kaksi tällaista syytä.

Julkisen vallan käyttö

51. EY 45 artiklan nojalla (luettuna yhdessä EY 55 artiklan kanssa) EY 49 artiklaa ei sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa.

17 – Ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 21 kohta). Ks. myös – eri aiheesta – muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, säännöksistä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamisen vapauden tehokasta käyttämistä, sekä direktiivin 73/239/ETY muuttamisesta 22.6.1988 annetun toisen neuvoston direktiivin 88/357/ETY (EYVL L 172, s. 1) 3 artikla.

18 – Sen ehdottamassa menettelyssä otettaisiin huomioon seikat, jotka on jo asianmukaisesti tarkastettu kotijäsenvaltiossa, mutta vastaanottavalla jäsenvaltiolla olisi oikeus varmistaa, että i) tarkastuslaitoksella on pätevä henkilöstö sekä hallinnolliset ja tekniset edellytykset toteuttaa tarkastuksia sen alueella ja vastaanottava jäsenvaltio pystyy takaamaan sen kokemuksen, luotettavuuden ja puolueettomuuden, ii) tarkastuslaitos toteuttaa riittävää valvontaa 9 artiklan 6 kohdan mukaisesti ja erityisesti ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle järjestelmällisesti ja tehokkaasti sääntöjenvastaisuuksista ja väärinkäytöksistä ja iii) tarkastuslaitos soveltaa asianmukaisesti tarkastusjärjestelmän perusteita.

52. Koska EY 45 artikla on poikkeus perustamissopimuksessa määrätystä perusvapaudesta, sitä on tulkittava siten, että sen ulottuvuus rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisen määräyksen nojalla suojella. [19] Se kattaa siten vain sellaiset toiminnot, jotka sellaisenaan liittyvät välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön. [20] Näihin eivät kuulu toiminnot, jotka ovat pelkästään avustavia ja valmistavia suhteessa elimeen, joka käyttää julkista valtaa tekemällä lopullisen päätöksen. [21] Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee, onko toiminta EY 45 artiklassa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, sen perusteella, ovatko kyseistä toimintaa harjoittavan henkilön tai tahon päätökset sitovia. [22]

53. Tässä asiassa hyväksytyt yksityiset tarkastuslaitokset ovat toimivaltaisen viranomaisen ohjauksen ja valvonnan alaisia kotijäsenvaltiossaan. Yksityisten laitosten on itse suoritettava asetuksen nojalla tarpeelliset tarkastukset. Ne voivat määrätä seuraamuksia, 9 artiklan 9 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa luetellut seuraamukset mukaan luettuina, toimijoiden väärinkäytösten varalta. Kuten Saksa huomauttaa, ne voivat myös myöntää tiettyjä poikkeuksia.

54. Asetuksella on kuitenkin otettu käyttöön lähinnä sellainen järjestelmä, jossa tarkastuslaitokset hoitavat tuotesertifiointijärjestelmää toimivaltaisen viranomaisen ohjauksessa. [23] Hyödyllisenä rinnastuksena EY 45 artiklaa koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä voidaan mielestäni pitää vakuutusasiamiesten hoitamia tehtäviä asiassa Thijssen. [24] Siinä Belgian vakuutustarkastuslaitos, julkinen elin, hyväksyi asiamiehet ja valvoi heitä. Vakuutusyritys oli velvollinen nimeämään hyväksytyn asiamiehen, jonka täytyi toimittaa tarkastuslaitokselle kertomus yrityksestä ja tiedottaa sille väärinkäytöksistä ja muista asioista, jotka saattoivat vaarantaa yrityksen rahoitusaseman. Asiamiehellä oli valtuudet keskeyttää enintään kahdeksan vuorokauden ajaksi sellaisen päätöksen täytäntöönpano, joka saattoi merkitä rikkomusta. [25]

55. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asiamiesten tehtävät olivat avustavia ja valmistavia suhteessa tarkastuslaitoksen tehtäviin ja

19 – Asia 147/86, komissio v. Kreikka, tuomio 15.3.1988 (Kok. 1988, s. 1637, Kok. Ep. IX, s. 445, 7 kohta); asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6717, 34 kohta) ja asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2941, 45 kohta).

20 – Asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974 (Kok. 1974, s. 631, Kok. Ep. II, s. 311, 45 kohta) ja em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

21 – Asia C-42/92, Thijssen, tuomio 13.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4047, 22 kohta).

22 – Ks. em. asia Reyners, tuomion 52 ja 53 kohta; em. asia Thijssen, tuomion 21 kohta ja asia C-306/89, komissio v. Kreikka, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5863, 7 kohta).

23 – Niiden onkin asetuksen 9 artiklan 11 kohdan nojalla noudatettava standardia EN 45011, joka koskee tuotesertifiointijärjestelmiä hoitaviin laitoksiin sovellettavia vaatimuksia.

24 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Thijssen.

25 – Idem, tuomion 11 ja 16–19 kohta. Ks. myös suullista käsittelyä varten laadittu kertomus.

että tarkastuslaitos teki lopulliset päätökset. Heidän toiminnallaan ei siten ollut välitöntä ja nimenomaista yhteyttä julkisen vallan käyttöön. Tämä koski myös oikeutta väliaikaisen veto-oikeuden käyttöön, sillä lopullisen päätöksen teki tarkastuslaitos, jota asiamiehen veto-oikeus ei sitonut. [26]

56. Tällä perusteella asetuksesta itsestään ei käy suoraan tai epäsuorasti ilmi, että hyväksyttyjen yksityisten tarkastuslaitosten hoitamiin tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttö, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut.

57. Mitä voidaan sanoa tavasta, jolla asetus on käytännössä pantu täytäntöön näissä kahdessa jäsenvaltiossa?

58. Käytäntö ilmeisesti vaihtelee Saksan eri osavaltioissa. Joissakin osavaltioissa on päätetty siirtää toimivaltuudet yksityisille tarkastuslaitoksille tai antaa niiden osallistua tarkastustehtäviin. Muissa osavaltioissa yksityiset tarkastuslaitokset toimivat yksinomaan yksityisoikeuden alalla. Kaikissa tapauksissa tarkastuslaitokset ovat kuitenkin asianmukaisen toimivaltaisen viranomaisen alaisia.

59. Tarkastuslaitosten toimivalta määrätä seuraamuksia vaihtelee huomattavasti eri osavaltioissa. Jotkin tarkastuslaitokset voivat joko itsenäisesti tai yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen kanssa määrätä osan tai kaikki asetuksen 9 artiklan 9 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa säädetyistä toimenpiteistä. Muissa tapauksissa osavaltioiden viranomaiset määräävät nämä toimenpiteet. Jos toimivalta on siirretty, tällaiset toimivaltuudet ovat hallinnollisia. Toimenpiteistä voidaan kuitenkin säätää myös tarkastuslaitosten ja tuottajien välisessä sopimuksessa, jolloin ne kuuluvat yksityisoikeuden alaan. Seuraamusten täytäntöönpanoa (ja seuraamusten määräämistä tietyistä väärinkäytöksistä) koskeva toimivalta on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta varattu toimivaltaisille viranomaisille.

60. Itävallan menettely on tätä suoraviivaisempi. Osavaltioiden maaherrat paitsi valvovat hyväksyttyjä tarkastuslaitoksia myös määräävät väärinkäytöksistä seuraamuksia omien (sitomattomien) ohjeidensa perusteella.

61. Hyväksytyt yksityiset tarkastuslaitokset ovat lähimpänä virallisen toimen suorittamista myöntäessään todistuksia. Tällainen toiminta ei mielestäni ole julkisen vallan käyttöä EY 45 artiklassa tarkoitetulla tavalla. [27]

26 – Idem, 21 ja 22 kohta.

27 – Ks. edellä 54 ja 55 kohdassa mainittu asia Thijssen.

62. Sitä paitsi mikään näissä asioissa ei viittaa siihen, että rajat ylittävien yksityisten tarkastuspalvelujen tarjoamisen vapauden täydellinen rajoittaminen sellaiseen vastaanottavaan jäsenvaltioon, joka on päättänyt, että sen alueelle sijoittautuneet hyväksytyt yksityiset laitokset voivat suorittaa tällaisia tarkastuspalveluja, olisi "ehdottoman välttämätöntä" kyseisten jäsenvaltioiden etujen turvaamiseksi. [28]

63. Asetuksella ei estetä jäsenvaltioita siirtämästä hallinnollisia toimivaltuuksia tarkastuslaitoksille, ja Itävalta ja Saksa voivat toki vapaasti tehdä näin. Ne eivät kuitenkaan siten saa rajoittaa perusvapauksia.

64. Itävalta nojaa huomattavassa määrin asiassa Van Schaik annettuun tuomioon [29] (joka koski autojen katsastustodistusten myöntämistä). Julkisasiamies Jacobs katsoi, ettei tällainen toiminta liittynyt julkisen vallan käyttöön. [30] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "kun Alankomaiden valtio tunnustaa – – muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet autokorjaamot, tähän sisältyy valtiovallan käyttöön kuuluvien oikeuksien ja toimivaltuuksien ulottaminen maan alueen ulkopuolelle, eikä se näin ollen kuulu perustamissopimuksen [49] artiklan soveltamisalaan". [31]

65. On kuitenkin epäselvää, viittasiko yhteisöjen tuomioistuin tuolloin julkisen vallan käytöllä siihen, että Alankomaat tunnustaa muissa jäsenvaltioissa olevat autokorjaamot, vai nimenomaan katsastustoimintaan. Jos sillä tarkoitettiin viimeksi mainittua, on yllättävää, ettei yhteisöjen tuomioistuin lainkaan perustellut kantaansa (eikä edes maininnut nykyistä EY 45 artiklaa), kun otetaan huomioon ensiksikin sen oma, tämän poikkeuksen soveltamisalaa rajoittava oikeuskäytäntö ja toiseksi julkisasiamiehen esittämä vastakkainen näkemys. Asiassa Van Schaik annetusta tuomiosta ei siten mielestäni ole apua tämän asian ratkaisemisessa.

66. Katson, ettei hyväksyttyjen yksityisten tarkastuslaitosten toiminta ole julkisen vallan käyttöä EY 45 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Yleistä etua koskevat pakottavat syyt

67. Vaihtoehtona EY 45 artiklan mukaiselle poikkeukselle kumpikin jäsenvaltio vetoaa

28 – Ks. edellä 52 kohta.

29 – Asia C-55/93, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4837).

30 – Ks. Jacobsin ratkaisuehdotuksen 17 kohta.

31 – Tuomion 16 kohta.

kuluttajansuojaan, joka on niiden mielestä pakottava etu. Ne katsovat, että vaatimus, jonka mukaan yksityisen tarkastuslaitoksen on oltava sijoittautunut asianomaisen maan alueelle, on oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään, sillä on välttämätöntä varmistaa puolueettomuus ja valvonnan korkea taso. Valvontaviranomaisen asetuksen 9 artiklan 6 kohdassa tarkoitetut tehtävät ovat jatkuvia. Ne voidaan hoitaa tehokkaasti vain, jos tarkastuslaitokset sijaitsevat samassa maassa kuin toimivaltainen viranomainen. Asetuksen 10 a artiklassa tarkoitettua menettelyä, jossa muille jäsenvaltioille ja komissiolle ilmoitetaan tuotteeseen liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista, ei voida analogian kautta ulottaa koskemaan tarkastuslaitoksia. Tarkastuslaitokset hoitavat erilaisia tehtäviä sen mukaan, millaisia velvoitteita niille on asetettu niiden kotijäsenvaltiossa. Valvonnan tasokin vaihtelee vastaavasti. Komission puoltama yksinkertaistettu hyväksyntämenettely olisi siten tehoton.

68. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapaudelle kansallisella toimenpiteellä asetettu rajoitus voi olla perusteltu yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi silloin, kun kyseistä etua ei ole jo suojeltu yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteillä [32] tai turvattu säännöksillä, joita palvelujen tarjoajaan sovelletaan siinä jäsenvaltiossa, jossa tällä on kotipaikka. [33] Tällaista rajoittavaa toimenpidettä on kuitenkin sovellettava kaikkiin kohdejäsenvaltiossa toimintaa harjoittaviin henkilöihin ja yrityksiin, ja sitä voidaan perustella vain, jos se on välttämätön niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan, eikä kyseistä päämäärää voida suojata vähemmän rajoittavilla keinoilla. [34]

69. Kuluttajansuoja voi olla yleisen edun mukainen pakottava syy, [35] ja sijoittautumista koskevaa vaatimusta sovelletaan sekä Itävallassa että Saksassa kaikkiin yksityisiin tarkastuslaitoksiin, jotka haluavat tarjota palveluja.

70. Vaikka asetuksella ei yhdenmukaisteta täysin luonnonmukaisen maatalouden alaa, [36] siinä kuitenkin vahvistetaan yhdenmukaistettuja perusteita, joiden avulla valvonta saadaan vastaamaan samaa vähimmäistasoa kaikkialla yhteisössä. Jos siis tarkastuslaitos on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, jossa toimivaltainen kansallinen viranomainen valvoo sen toimistoja ja tiloja, tämä jo riittää tekemään tarpeettomaksi Itävallan ja Saksan päällekkäisen

32 – Asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4007, Kok. Ep. XI, s. 343, 12 kohta) ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 23 kohta.

33 – Asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3305, Kok. Ep. VI, s. 275, 17 kohta); edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Gebhard, tuomion 38 kohta ja asia C-222/95, Parodi, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3899, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 – Em. asia Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomion 12 ja 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Parodi, tuomion 21 kohta.

35 – Em. asia Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomion 14 kohta.

36 – Ks. edellä 40 kohta.

valvonnan ja sulkemaan pois kaikki perustelut, joiden nojalla vaaditaan sijoittautumista vastaanottavaan jäsenvaltioon. [37]

71. Vastaajina olevien jäsenvaltioiden väitteet, jotka liittyvät yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, olisi siten mielestäni hylättävä.

Vaatimuksen muoto

72. Käsittelen lopuksi erästä yksityiskohtaa, joka ei kuitenkaan ole täysin merkityksetön.

73. Komissio vaatii kummassakin asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut EY 49 artiklaa, koska se vaatii, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla ja siellä hyväksytyillä tarkastuslaitoksilla on oltava vähintään pysyvät toimintaedellytykset sen alueella, *jotta ne voivat harjoittaa siellä toimintaansa.*

74. Kuten kirjelmissä kuvataan, sekä Itävallassa että Saksassa on kuitenkin sellainen käytäntö, [38] että tällaisilla laitoksilla on oltava vähintään pysyvät toimintaedellytykset maan alueella, *jotta ne voidaan hyväksyä siellä*, ja etteivät ne voi harjoittaa siellä tarkastustoimintaa, elleivät kansalliset viranomaiset hyväksy niitä.

75. Asiakirja-aineistosta ilmenevä tilanne on siten monitahoisempi kuin komission vaatimuksesta voi päätellä. Koska kirjelmissä kuvattu tilanne pitää sisällään komission vaatimuksessa kuvatun tilanteen, komission vaatimuksen hyväksymiselle ei ole mitään estettä kummassakaan tapauksessa. Erilaisuudella on kuitenkin seurauksia niihin korjaaviin toimiin, joita jäsenvaltioiden olisi toteutettava.

76. Jos halutaan sallia, että jäsenvaltiossa hyväksytty tarkastuslaitos voi vapaasti mutta asianmukaisessa valvonnassa tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa, tuolla toisella jäsenvaltiolla on lähinnä kaksi vaihtoehtoa. Se voi joko hyväksyä laitoksen itse alkuperäisen hyväksynnän perusteella ja sitten alistaa laitoksen toiminnan alueellaan omaan

37 – Ks. analogisesti edellä alaviitteessä 15 mainittu, lämpökattiloiden tarkastajien palvelujen tarjoamisen vapautta koskenut asia komissio v. Itävalta, tuomion 26 ja 27 kohta. Asetus N:o 2092/91 on kuitenkin varsin erilainen kuin kyseessä ollut yhteisön lainsäädäntö asiassa C-106/91, Ramrath, tuomio 20.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3351, Kok. Ep. XII, s. I-145), johon Itävalta vetoaa puolustuksekseen. Kyseisessä lainsäädännössä nimenomaisesti velvoitetaan jäsenvaltiot suorittamaan asiaankuuluvat arvioinnit niiden kansallisen oikeuden perusteella. Ks. asia Ramrath, tuomion 34 kohta.

38 – On hyvä palauttaa mieliin, että ainakin kansallisten sääntöjen soveltuvuuden arvioinnin kannalta merkityksellisenä ajanjaksona nämä säännöt perustuivat pikemminkin hallintokäytäntöön kuin lainsäädäntöön.

valvontaansa, tai se voi hyväksyä tarkastuslaitoksen ilman erillistä hyväksyntää ja valvoa sen toimintaa yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen kanssa. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei olekaan edellyttää tiettyä toimintatapaa, ja on valitettavaa, ettei lainsäätäjä ole tehnyt näin, kumpikin lähestymistapa on minusta hyväksyttävä EY 49 artiklan valossa.

Oikeudenkäyntikulut

77. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Olen sitä mieltä, että vaatimus pitäisi hyväksyä kummassakin asiassa, ja komissio on vaatinut sekä Saksaa että Itävaltaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

78. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin

asiassa C-393/05

– toteaa, ettei Itävallan tasavalta ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla ja siellä hyväksytyillä luonnonmukaisen maatalouden alalla toimivilla yksityisillä tarkastuslaitoksilla on oltava Itävallassa toimipaikka tai muut pysyvät toimintaedellytykset, jotta ne voivat harjoittaa siellä toimintaansa

– velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut

ja asiassa C-404/05

– toteaa, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla ja siellä hyväksytyillä luonnonmukaisen maatalouden alalla toimivilla yksityisillä tarkastuslaitoksilla on oltava Saksassa toimipaikka tai muut pysyvät toimintaedellytykset, jotta ne voivat harjoittaa siellä toimintaansa

– velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.