

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

29 päivänä marraskuuta 2007<sup>\*</sup>

Asiassa C-404/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 17.11.2005,

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinaan E. Traversa ja G. Braun, prosessi-osoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinaan M. Lumma ja C. Schulze-Bahr,

vastaajana,

<sup>\*</sup> Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešić 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**

- <sup>1</sup> Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta 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 Saksassa 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 pitäääkseen niitä kaupan, on:

- a) ilmoitettava tästä toiminnasta sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa toiminta tapahtuu; ilmoituksessa on oltava liitteessä IV määrättyt 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 määrättyistä 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.

6a. 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 hyväksytyjen tarkastuslaitosten on:

- a) huolehdittava siitä, että ainakin liitteessä III tarkoitettuja tarkastus- ja varotoimenpiteitä sovelletaan maataloihin, joita ne tarkastavat;
- b) oltava antamatta tietoa ja aineistoa, jota ne saavat tarkastustyössään, muille henkilöille kuin maatilasta vastuussa oleville henkilöille ja toimivaltaisille viranomaisille.

8. Hyväksytyjen 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

tarkoitettut 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. Hyväksytyjen tarkastuslaitosten on täytettävä annetun standardin EN 45011 edellytyksissä vahvistetut vaatimukset 1 päivästä tammikuuta 1998 lukien ja sanotun kuitenkin 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 etiketointiin, jotka kuuluvat kyseisen asetuksen 9 artiklassa tarkoitetun tarkastusjärjestelmän soveltamisalaan. 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 määrätty 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 säännökset pannaan täytäntöön luonnonmukaista maataloutta koskevien Euroopan yhteisön toimien täytäntöönpanosta annetulla lailla (Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des ökologischen Landbau), sellaisena kuin tämä laki on muutettuna 10.7.2002 (BGBl. 2002 I, s. 2558; jäljempänä ÖLG).
- 11 ÖLG:n 3 §:n 1 momentissa täsmennetään, että yksityiset laitokset voivat hoitaa asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä saman asetuksen 9 artiklan 3 kohdan ja liitteen III kanssa, säädetyn tarkastusmenettelyn, mikäli tarkastustehtävän hoitaminen ei liity hallintomenettelyn toteuttamiseen.
- 12 ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan yksityiset laitokset voivat harjoittaa tarkastustoimintaa Saksan alueella, mikäli ne on hyväksytty, ja hyväksyntä puolestaan edellyttää, että näillä laitoksilla on toimipaikka Saksassa. ÖLG:ssä ei säädetä menettelystä niiden hyväksyntöjen tunnustamiseksi, jotka yksityisille laitoksille on annettu muissa jäsenvaltioissa.

**Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely**

- 13 Komissio osoitti 8.11.2000 Saksan liittotasavallan viranomaisille virallisen huomautuksen, jossa se kiinnitti näiden viranomaisten huomiota siihen, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyille yksityisille laitoksille asetettu vaatimus toimipaikasta tai pysyvistä infrastruktuurista Saksassa on vastoin EY 49 artiklaa, ja katsottuaan tämän jäsenvaltion 19.2.2001 antaman vastauksen epätyydyttäväksi komissio antoi

23.10.2002 perustellun lausunnon, jossa se kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan velvoitteitaan kahden kuukauden määräajassa kyseisen lausunnon tiedoksiantosta.

- 14 Saksan liittotasavalta toimitti 13.2.2003 antamansa vastauksen mukana komissiolle ÖLG:n tekstin ja pysytti kantansa, jonka mukaan kuluttajansuojaa ja kilpailua koskevien intressien tehokkaan toteuttamisen perusteella on ehdottoman välttämätöntä, että yksityisellä laitoksella on toimipaikka sen jäsenvaltion alueella, jossa tämä laitos haluaa harjoittaa tarkastustoimintaansa.
- 15 Komission mukaan Saksan liittotasavalta ei ollut noudattanut perusteltua lausuntoa, joten se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

## Kanne

### *Asianosaisten lausumat*

- 16 Komission mukaan ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa rajoitetaan sellaisen yksityisen laitoksen, joka on hyväksytty toisessa jäsenvaltiossa mutta jolla ei ole toimipaikkaa Saksan alueella, vapautta harjoittaa tällä alueella tarkastustoimintaansa.
- 17 Asetuksella N:o 2092/91 käyttöön otettu yksityisten laitosten hyväksyntä- ja valvontajärjestelmä nimittäin edellyttää komission mukaan vain sitä, että näillä

laitoksilla on toimipaikka ne hyväksyneen jäsenvaltion alueella, eikä sitä, että se on kunkin sellaisen jäsenvaltion alueella, jossa kyseiset laitokset haluavat harjoittaa tarkastustoimintaa.

- 18 Komissio täsmentää tämän osalta, että koska asetuksella N:o 2092/91 ei yhdenmukaisteta kyseessä olevaa alaa kattavasti, EY 49 artiklassa määrätty palvelujen tarjoamisen vapaus on otettava huomioon sen selvittämiseksi, rajoitetaanko riidanalaisella Saksan lainsäädännöllä kyseistä vapautta.
- 19 Komissio korostaa lisäksi yhtäältä, että asetusta N:o 2092/91 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 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.
- 20 Komissio toteaa toisaalta, että EY 45 artiklan ensimmäinen kohta koskee vain toimintaa, joka sellaisenaan liittyy välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön. Vaikka siis oletettaisiinkin, että luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden tarkastustoiminta kuuluu loppujen lopuksi julkiselle vallalle, yksityiset laitokset eivät osallistu välittömästi ja nimenomaisesti tämän vallan käyttöön.
- 21 Asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 1 kohta nimittäin osoittaa komission mukaan jo yksinään, että kyseessä oleva tarkastustoiminta ei kuulu julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin, koska kyseisen säännöksen nojalla jäsenvaltiot voivat perustaa tarkastusjärjestelmän, jota yksityiset laitokset hoitavat. Kyse ei siis varmasti ole sellaisesta valtion keskeisestä tehtävästä, joka edellyttää välitöntä ja nimenomaista osallistumista julkisen vallan käyttöön.

- 22 Komissio väittää tämän osalta, että se, että asetuksessa N:o 2092/91 säädettyä tarkastusta toteuttavat saksalaiset yksityiset laitokset harjoittavat myös sellaista muuta toimintaa, joka voi kuulua julkiselle vallalle, on yhteisön oikeuden kannalta merkitykseltä.
- 23 Lopuksi komissio katsoo, että kuluttajansuojan tavoitteella ei voida perustella toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyille yksityisille laitoksille asetettua vaatimusta toimipaikasta Saksassa. Tällainen vaatimus nimittäin ei ole välttämätön tarkastusten puolueettomuuden valvomiseksi ja kuluttajansuojan varmistamiseksi. Hyväksynnän antaneen jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on asetuksen N:o 2092/91 mukaan toimivaltaa, jonka nojalla se voi tehdä tämän osalta tarpeelliset tarkastukset ja määrätä tarvittavat seuraamukset, mikäli tarkastuskriteerejä ei ole noudatettu. Hyväksynnän antaneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemät tarkastukset huomioon ottavan yksinkertaistetun vahvistusmenettelyn avulla Saksan viranomaiset voivat varmistua siitä, että yksityiset laitokset, jotka haluavat suorittaa tarkastuksia Saksan alueella, todella täyttävät kyseisessä asetuksessa säädetyt edellytykset henkilöstön ja hallinnollisten edellytysten riittävydestä. Lisäksi jäsenvaltioiden viranomaisten välisen ilmoitusjärjestelmän avulla viranomaiset voivat toteuttaa tarvittavat toimet, mikäli toisessa jäsenvaltiossa tehdyissä tarkastuksissa todetaan sääntöjenvastaisuuksia.
- 24 Saksan liittotasavalta väittää ensisijaisesti, että kyseessä oleva ala yhdenmukaistetaan asetuksessa N:o 2092/91 tyhjentävästi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällä alalla ei siis ole enää mahdollista vedota EY:n perustamissopimuksessa taattuihin perusvapauksiin. Kyseinen jäsenvaltio viittaa tältä osin asiassa 222/82, Apple and Pear Development Council, 13.12.1983 annettuun tuomioon (Kok. 1983, s. 4083, Kok. Ep. VII, s. 397); asiassa 190/87, Moormann, 20.9.1988 annettuun tuomioon (Kok. 1988, s. 4689, 10 kohta); asiassa C-37/92, Vanacker ja Lesage, 12.10.1993 annettuun tuomioon (Kok. 1993, s. I-4947, 9 kohta) ja asiassa C-324/99, DaimlerChrysler, 13.12.2001 annettuun tuomioon (Kok. 2001, s. I-9897, 43 kohta).

- 25 Koska asetuksessa N:o 2092/91 ei kuitenkaan säädetä toisessa jäsenvaltiossa saatujen hyväksyntöjen tunnustamisesta, kullakin jäsenvaltiolla on oikeus vaatia kutakin yksityistä laitosta, joka haluaa tarjota palvelujaan kyseisen jäsenvaltion alueella, noudattamaan kyseisessä asetuksessa säädettyjä hyväksynnän edellytyksiä. Saksan liittotasavalta katsoo lisäksi, että jos jäsenvaltiolla olisi velvollisuus sallia, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyt yksityiset laitokset harjoittavat ilman muita edellytyksiä toimintaansa kyseisen jäsenvaltion alueella, kullekin jäsenvaltiolle tarkastusjärjestelmänsä suunnittelussa annettua vapautta rajoitettaisiin.
- 26 Lisäksi Saksan liittotasavalta väittää ensinnäkin, että yksityisten laitosten toiminta kuuluu EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön, ja toiseksi, että ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohta voidaan perustella kuluttajansuojan tavoitteella.
- 27 Saksan liittotasavalta katsoo yhtäältä EY 55 artiklassa, luettuna yhdessä EY 45 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, määrätystä poikkeuksesta, että se keskeinen rooli, joka yksityisillä laitoksilla on luonnonmukaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden tarkastusjärjestelmässä, johtuu ensinnäkin siitä, että asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tarkastustehtävän viranomaiselle, ja kyseinen rooli johtuu toiseksi siitä erityisestä toimivallasta, jota tämän toiminnan harjoittaminen edellyttää ja joka voi vaikuttaa tarkastettavien toimijoiden oikeuksiin. Se, että nämä laitokset eivät itse voi panna tekemiään päätöksiä täytäntöön, ei ole ratkaisevaa. Laitosten päätösten, jotka on mahdollista riitauttaa vain tuomioistuimissa, sitovuus on sitä vastoin seikka, joka puoltaa laitosten välitöntä ja nimenomaista osallistumista julkisen vallan käyttöön, kuten ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, erityisesti asiassa 2/74, Reyners, 21.6.1974 annetusta tuomiosta (Kok. 1974, s. 631, Kok. Ep. II, s. 311, 43 kohta) ja asiassa C-42/92, Thijssen, 13.7.1993 annetusta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-4047, 8 kohta).

- 28 Saksan liittotasavalta katsoo toisaalta ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteltavuudesta, että velvollisuus toimipaikasta Saksassa perustuu yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, nimittäin kuluttajansuojaan. Velvollisuus on lisäksi oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen.
- 29 Saksan liittotasavallan mukaan kyseinen velvollisuus on siis välttämätön, jotta toimivaltaiset viranomaiset voisivat asianmukaisesti valvoa yksityisten laitosten toimintaa. On nimittäin tarpeen, että tätä valvontaa suorittavat sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa kyseiset laitokset toimivat, ja tätä varten näillä laitoksilla on oltava kyseisessä jäsenvaltiossa toimipaikka tai pysyvä infrastruktuuri.

*Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 30 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.
- 31 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 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).

- 32 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse siitä, onko Saksan alueella olevaa toimipaikkaa koskeva edellytys, josta ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään niiden yksityisten laitosten osalta, joilla jo on hyväksyntä ja siis toimipaikka toisessa jäsenvaltiossa, yhteensopiva EY 49 artiklan kanssa.
- 33 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).
- 34 Riidanalaisen säännöksen 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 Saksassa (ks. analogisesti asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1221, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 On siis tarkistettava, voidaananko riidanalainen säännös perustella perustamissopimuksessa määrätyillä poikkeuksilla tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.
- 36 Saksan liittotasavalta 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 säännös voidaan perustella kuluttajan suojan tavoitteella.

- 37 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).
- 38 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 (em. asia *Thijssen*, tuomion 22 kohta).
- 39 Asetuksesta N:o 2092/91 ilmenee, että yksityisten laitosten toiminta ja sen harjoittamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt voidaan kuvata seuraavasti.
- 40 Ensinnäkin yksityiset laitokset panevat asetuksen N:o 2092/91 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti täytäntöön tarkastus- ja varotoimenpiteet, jotka mainitaan tämän asetuksen liitteessä III.
- 41 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.

42 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 määrätystä 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 tarpeellisenä velvoitteidensa täyttämiseksi.

43 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.

44 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 ÖLG:n 3 §:n 1 momentista, koska tämän säännöksen mukaan se, että yksityiset laitokset hoitavat asetuksessa N:o 2092/91 tarkoitettua tarkastustehtävää, ei voi liittyä hallintomenettelyn toteuttamiseen. 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.

- 45 Saksan liittotasavalta kuitenkin väittää, että yksityisillä laitoksilla on Saksassa toimivaltaa, joka poikkeaa kyseisessä asetuksessa säädetystä. Se toteaa, että nämä laitokset ovat toimivaltaisia tekemään hallintotoimia, jotka ovat yhtä sitovia kuin viranomaisen tekemät päätökset.
- 46 Tämän osalta on korostettava yhtäältä, että kuten tämän tuomion 37 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.
- 47 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).
- 48 On palautettava mieleen, että kuten tämän tuomion 44 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.

- 49 Toisen, toissijaisesti esittämänsä argumentin osalta, jonka mukaan ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohta on perusteltu kuluttajansuojaa koskevista syistä, Saksan liittotasavalta väittää erityisesti, että vaatimus toimipaikasta tai pysyvästä infrastruktuurista Saksan alueella on välttämätön, jotta Saksan toimivaltaiset viranomaiset voisivat varmistua siitä, että Saksan alueella tarkastuspalveluja suorittavilla 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.
- 50 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).
- 51 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).
- 52 Toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyille yksityisille laitoksille säädetty edellytys, jonka mukaan niillä on oltava toimipaikka Saksan alueella voidakseen harjoittaa siellä toimintaansa, ylittää sen, mikä on objektiivisesti tarpeen kuluttajansuojan tavoitteen saavuttamiseksi.
- 53 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 Saksassa, täyttää erityisesti kyseisessä asetuksessa säädettyt kriteerit, ja jotta siis voitaisiin varmistaa kuluttajansuoja.

- 54 Kun siis ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyillä yksityisillä laitoksilla on oltava toimipaikka Saksassa, jotta Saksan viranomaiset voisivat valvoa niiden toimintaa, kyseisen säännöksen takia on mahdotonta ottaa huomioon velvoitteet ja valvontatoimet, joita näihin laitoksiin jo sovelletaan nämä laitokset hyväksyneessä jäsenvaltiossa.
- 55 Saksan viranomaisten olisi kuitenkin mahdollista saada asetuksen N:o 2092/91 ja kuluttajansuojan edellyttämät takeet vähemmän rajoittavilla toimilla.
- 56 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 Saksan alueella. Sijoittautumisjäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa kyseessä olevan laitoksen toimintaa, voisivat vahvistaa kyseiset seikat.
- 57 Toisaalta on huomattava, että jos tällaisen laitoksen Saksassa tekemissä tarkastuksissa todettaisiin sääntöjenvastaisuus, Saksan 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.

58 Näin ollen on todettava, että ÖLG:n 4 §:n 1 momentin 4 kohta ei ole oikeassa suhteessa kuluttajansuojan tavoitteeseen, johon Saksan liittotasavalta vetoaa.

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

### **Oikeudenkäyntikulut**

60 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

- 1) Saksan liittotasavalta 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 Saksan alueella voidakseen suorittaa siellä tarkastuspalveluja.**
- 2) Saksan liittotasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset