



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

29. srpnja 2019.\*

„Povreda obveze države članice – Povreda Direktive 2006/123/EZ i članaka 49. i 56. UFEU-a – Ograničenja i zahtjevi u vezi s mjestom sjedišta, pravnim oblikom, sudjelovanjem u kapitalu i multidisciplinarnim djelatnostima društava inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinarara”

U predmetu C-209/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 23. ožujka 2018.,

**Europska komisija**, koju zastupaju G. Braun i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Republike Austrije**, koju zastupa G. Hesse, u svojstvu agenta,

tuženika,

koju podupiru:

**Savezna Republika Njemačka**, koju su zastupali T. Henze i D. Klebs, a zatim D. Klebs, u svojstvu agenata,

intervenijent,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin (izvjestitelj) i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: njemački

## Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je, time što je održala na snazi zahtjeve u pogledu sjedišta za društva inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika, zahtjeve u pogledu pravnog oblika i dioničarstva za društva inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinaru te ograničenje multidisciplinarnih djelatnosti za društva inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika, Republika Austrija povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. točke 1., članka 15. stavka 1., stavka 2. točki (b) i (c) i stavka 3. i članka 25. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) i članaka 49. i 56. UFEU-a.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 2 Uvodnom izjavom 9. Direktive 2006/123 određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje jedino na zahtjeve koji se odnose na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti. Ona se, stoga, ne primjenjuje na zahtjeve kao što su propisi o prometu na cestama, razvoju ili uporabi zemljišta, prostornom planiranju, građevinskim normama te administrativnim kaznama koje se određuju za nepoštivanje takvih propisa, koji izričito ne uređuju niti utječu na uslužnu djelatnost, ali ih tijekom izvođenja gospodarske djelatnosti pružatelji usluga moraju poštovati na jednaki način kao i pojedinci koji djeluju kao privatne osobe.”

- 3 Uvodnom izjavom 22. te direktive propisuje se:

„Isključivanje zdravstvene zaštite iz područja primjene ove Direktive obuhvaća zdravstvenu zaštitu i farmaceutske usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima da bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje, ako su te djelatnosti rezervirane za uređenu zdravstvenu struku u državi članici u kojoj se pružaju usluge.”

- 4 Uvodna izjava 40. navedene direktive glasi kako slijedi:

„Pojam ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa‘, koji se spominju u određenim odredbama ove Direktive, razradio je Sud u svojoj sudskoj praksi vezano uz članke 43. i 49. [UEZ-a], a moguća je i njegova daljnja razrada. Pojam, kako ga u sudskoj praksi priznaje Sud, obuhvaća najmanje sljedeće razloge: [...] javno zdravlje, [...] zaštitu primatelja usluga [...]”

- 5 Članak 2. stavak 2. točke (f) i (l) Direktive 2006/123 glasi:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

[...]

(f) zdravstvene usluge bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira na to jesu li javne ili privatne;

[...]

(l) usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja, koji su imenovani službenim vladinim aktom.”

6 Sukladno članku 4. točki 2. te direktive, pojam „pružatelj” je svaka fizička osoba koja je državljanin države članice ili svaka pravna osoba, sukladno članku 54. Ugovora, s poslovnim nastanom u državi članici, koja nudi ili pruža uslugu.

7 Člankom 14. te direktive naslovljenim „Zabranjeni zahtjevi” u točkama 1. i 3. određuje se:

„Države članice ne uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem sljedećih zahtjeva:

1. diskriminirajućih zahtjeva koji se izravno ili neizravno temelje na državljanstvu ili, u slučaju poduzeća, mjestu registriranog sjedišta, što posebno uključuje:
  - (a) zahtjeve vezane uz državljanstvo pružatelja usluge, njegovog osoblja, imatelja poslovnog udjela ili članova uprave ili nadzornih tijela;
  - (b) zahtjev da pružatelj usluge, njegovo osoblje, imatelji poslovnog udjela ili članovi uprave ili nadzornih tijela imaju boravište na njihovom državnom području;

[...]

3. ograničenja slobode pružatelja usluga da odabere između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana, a posebno obveze da pružatelj ima svoj glavni poslovni nastan na njihovom državnom području, ili ograničenja slobodnog odabira između poslovnog nastana u obliku agencije, podružnice ili društva kćeri.”

8 Članak 15. stavak 1., stavak 2. točke (b) i (c) i stavci 3., 5. i 6. Direktive 2006/123 glasi:

„1. Države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s uvjetima iz stavka 3. Države članice prilagođavaju svoje zakone i druge propise da bi se uskladili s tim uvjetima.

2. Države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem nekih od sljedećih nediskriminirajućih zahtjeva:

[...]

(b) obveze da pružatelj usluge ima posebni pravni oblik;

(c) zahtjeva koji se odnose na dioničarstvo poduzeća;

[...]

3. Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje strožim mjerama kojima se postiže isti rezultat.

[...]

5. U izvješću o međusobnom ocjenjivanju, predviđenom u članku 39. stavku 1., države članice navode sljedeće:

- (a) zahtjeve koje namjeravaju zadržati te razloge na temelju kojih smatraju da ti zahtjevi ispunjavaju uvjete iz stavka 3.;
- (b) zahtjeve koji su ukinuti ili ublaženi.

6. Od 28. prosinca 2006. države članice ne smiju uvesti ni jedan novi zahtjev sličan onima iz stavka 2., osim ako spomenuti zahtjev ispunjava uvjete iz stavka 3.”

9 Članak 25. Direktive 2006/123 propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da pružatelji ne podliježu zahtjevima koji ih obvezuju da obavljaju isključivo određenu, specifičnu djelatnost ili koji ograničavaju zajedničko ili partnersko izvođenje različitih djelatnosti.

Međutim, takvim zahtjevima mogu podlijegati sljedeći pružatelji usluga:

- (a) regulirane struke, ako su ti zahtjevi opravdani da bi se zajamčila usklađenost s propisima koji uređuju profesionalnu etiku i ponašanje, a razlikuju se s obzirom na specifičnu prirodu svake struke, te ako su ti zahtjevi potrebni da bi se osigurala njihova neovisnost i nepristranost;
- (b) pružatelji usluga na području certificiranja, akreditacije, tehničkog nadzora, testiranja ili pokusa, ako su ti zahtjevi potrebni za osiguranje njihove neovisnosti i nepristranosti.

2. Ako su multidisciplinarne djelatnosti između pružatelja iz točaka (a) i (b) iz stavka 1. ovlaštene, države članice osiguravaju sljedeće:

- (a) sprečavanje sukoba interesa i nespojivosti između određenih djelatnosti;
- (b) osiguranje potrebne neovisnosti i nepristranosti za određene djelatnosti;
- (c) međusobnu usklađenost propisa koji uređuju profesionalnu etiku i ponašanje za različite djelatnosti, a posebno u pogledu poslovne tajnosti.

3. U izvješću spomenutom u članku 39. stavku 1. države članice navode koji pružatelji usluga podliježu zahtjevima iz stavka 1. ovog članka, sadržaj tih zahtjeva i razloge na temelju kojih ih smatraju opravdanima.”

### *Austrijsko pravo*

#### *ZTG*

10 Članak 21. Ziviltechnikergesetz (Zakon o inženjerima građevinarstva, BGBl. 156/1994), u verziji koja se primjenjuje u sporu (BGBl. I, 50/2016, u daljnjem tekstu: ZTG), naslovljen „Svrha društva” glasi:

„1. U skladu s odredbama u daljnjem tekstu, inženjeri građevinarstva mogu, isključivo u svrhe trajnog obavljanja zanimanja inženjera građevinarstva, osnivati partnerstva, komanditna društva, društva s ograničenom odgovornošću i dionička društva s vlastitim ovlaštenjem koje izdaje ministarstvo gospodarstva i rada [...].

2. Društva inženjera građevinarstva sama obavljaju zanimanje inženjera građevinarstva.

3. Osnivanje društva građanskog prava s osobama koje obavljaju djelatnost koja nije slobodno zanimanje dopušteno je samo ako potonji nisu ovlašteni obavljati provedbene zadaće. Takvo društvo ne podliježe odredbama drugog dijela ovog saveznog zakona.”

11 Članak 25. ZTG-a naslovljen „Sjedište i tvrtka” glasi:

„1. Društva inženjera građevinarstva moraju uspostaviti svoje sjedište u Austriji u sjedištu ureda jednog od članova ili članova upravnog odbora koji imaju prava upravljanja i zastupanja.

2. Društva inženjera građevinarstva moraju svojoj tvrtci dodati navod ‚društvo inženjera građevinarstva’ u skladu s općim odredbama zakona o tvrtci društva. Riječ ‚Ziviltechniker’ [inženjer građevinarstva] može se skratiti u ‚ZT’.

3. Poslovni dokumenti moraju navoditi imena i ovlaštenja svih članova s pravom upravljanja i zastupanja.”

12 Člankom 26. tog zakona propisuje se:

„1. Samo fizičke osobe i društva inženjera građevinarstva koji raspolažu ovlaštenjem za obavljanje tog zanimanja mogu biti članovi društva inženjera građevinarstva.

2. Osobe koje obavljaju djelatnost koja nije slobodno zanimanje a koje tehnički odgovara ovlaštenju društva inženjera građevinarstva, njihovih direktora ili članova koji imaju prava upravljanja i zastupanja ne mogu biti članovi toga društva inženjera građevinarstva.”

13 Članak 28. navedenog zakona glasi:

„1. Statutarni upravitelji i zastupnici društva inženjera građevinarstva mogu biti samo fizičke osobe koje su članovi društva, imaju valjano ovlaštenje i zajedno imaju više od polovice udjela u društvu. Za operacije koje zahtijevaju različita tehnička ovlaštenja nekoliko inženjera građevinarstva, društvenim ugovorom u svakom slučaju moraju se obvezati upravitelji koji imaju relevantna ovlaštenja da djeluju zajedno.

2. Tehnička pitanja u vezi s obavljanjem zanimanja društva inženjera građevinarstva rješavaju isključivo unutar nadležnih tijela društva upravitelji koji izvršavaju svoja ovlaštenja. Nijedna odluka ne može se donijeti protiv volje članova društva koji imaju relevantno tehničko ovlaštenje za predmet odluke.

3. Članovi koji nisu te struke ugovorom moraju biti obvezani na poštovanje pravila deontologije.

4. Ako su društva inženjera građevinarstva registrirana društva osoba, članovi koji ne izvršavaju svoje ovlaštenje mogu biti samo komanditori.

5. Ako su društva inženjera građevinarstva dionička društva, njihovim statuom moraju se propisati isključivo dionice koje glase na ime. Prijenos dionica podliježe odobrenju glavne skupštine. Glavna skupština dužna je odobriti taj prijenos samo ako su poštovane odredbe ovog saveznog zakona i pravila etike struke.”

PAG

14 Članak 2. Patentanwaltsgesetz (Zakon o patentnim zastupnicima) od 7. lipnja 1967. (BGBl. 214/1967), u verziji koja se primjenjuje u sporu (BGBl. I, 126/2013, u daljnjem tekstu: PAG), glasi:

„1. Upis na popis patentnih zastupnika povezan je s dostavom dokaza ispunjenja sljedećih zahtjeva:

- (a) austrijsko državljanstvo;
- (b) pravna sposobnost;
- (c) trajno sjedište ureda u Austriji;
- (d) diploma kojom se dokazuje završetak studija minimalnog trajanja od pet godina na austrijskom sveučilištu ili sveučilištu u Europskom gospodarskom prostoru ili u Švicarskoj Konfederaciji, u tehničkom području ili prirodnim znanostima, ili priznavanje odgovarajuće strane sveučilišne diplome;
- (e) provedba praktičnog osposobljavanja (članak 3.);
- (f) polaganje ispita za patentne zastupnike (članak 8. i sljedeći) najranije godinu dana prije kraja praktičnog osposobljavanja;
- (g) osiguranje od građanskopravne odgovornosti sukladno članku 21a.

2. Državljanstvo države članice Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije smatra se jednakovrijednim austrijskom državljanstvu.

3. Za osobe koje ispunjavaju uvjete navedene u članku 16.a stavku 1. u vezi sa zanimanjem patentnih zastupnika, ispit sposobnosti (članci 15.a i 15.b) zamjenjuje zahtjeve na temelju stavka 1. točke (d) do (f).”

15 Člankom 29.a PAG-a propisuje se:

„Društva unutar kojih se obavlja zanimanje patentnog zastupnika moraju u svakom trenutku ispunjavati sljedeće zahtjeve:

1. Članovi društva mogu biti jedino:

- (a) patentni zastupnici,
- (b) bračni drugovi ili registrirani partneri i djeca patentnog zastupnika koji je član društva,
- (c) bivši patentni zastupnici koji su odustali od obavljanja zanimanja patentnog zastupnika i koji su u trenutku tog odustanka bili članovi društva ili čiji je ured društvo preuzelo,
- (d) bračni drugovi ili registrirani partneri i nadživjela djeca preminulog patentnog zastupnika ako je on bio član društva u trenutku svoje smrti ili ako se bračni drug ili registrirani partner i nadživjela djeca pridruže patentnom zastupniku kako bi nastavili djelatnost ureda,
- (e) austrijske privatne zaklade koje su osnovali jedan ili više članova društva, a čiji je isključivi cilj potpora osobama navedenima u točkama (a) do (d).

2. Patentni zastupnici mogu biti članovi društva samo u svojstvu članova koji odgovaraju osobno za obveze društva ili, u slučaju društava s ograničenom odgovornošću, kao članovi koji imaju prava zastupanja i upravljanja. Članovi navedeni u točki 1. (b) do (e) mogu biti članovi društva samo u svojstvu komanditora, članova bez prava zastupanja ili upravljanja ili tajnog člana. Osobe koje nisu članovi društva ne mogu imati udjele u prometu ili dobiti društva.
3. Prestanak obavljanja zanimanja patentnih zastupnika [članak 48. stavak 1. točka (c)] nije prepreka pripadnosti društvu ali sprečava izvršavanje prava zastupanja i upravljanja.
4. Bračni drugovi ili registrirani partneri [točka 1. (b)] mogu biti članovi društva jedino tijekom trajanja braka ili registrirane zajednice; djeca [točka 1. (b) i (d)] samo do dobi od 35 godina, a nakon toga jedino dok se pripremaju za obavljanje zanimanja patentnog zastupnika.
5. Svi članovi moraju držati udjele u vlastito ime i za vlastiti račun; zabranjeni su fiducijarni prijenos i raspolaganje pravima člana društva.
6. Djelatnost društva mora biti ograničena na obavljanje zanimanja patentnog zastupnika, što uključuje nužne pomoćne djelatnosti i upravljanje imovinom društva.
7. Barem jedan član patentni zastupnik mora imati svoj ured u sjedištu društva. Članak 25.a primjenjuje se *mutatis mutandis* za osnivanje podružnica.
8. Patentni zastupnici mogu biti članovi samo jednog društva; društvenim ugovorom može se, međutim, propisati da patentni zastupnik može obavljati zanimanje patentnog zastupnika izvan društva. Zabranjeno je sudjelovanje društava patentnih zastupnika u drugim udruženjima koja imaju za cilj zajedničko obavljanje nekog zanimanja.
9. Svi patentni zastupnici koji su članovi društva moraju biti ovlašteni na samostalno zastupanje i upravljanje društvom. Svi ostali članovi društva moraju biti isključeni iz zastupanja i upravljanja.
10. U društvu patentnih zastupnika koje ima oblik društva s ograničenom odgovornošću, osobe koje nisu patentni zastupnici ne mogu biti imenovani direktorima. U društvu patentnih zastupnika ne mogu se valjano davati prokura ni punomoć za zastupanje.
11. Prilikom izražavanja volje društva patentni zastupnici moraju imati odlučujući utjecaj. Izvršavanje mandata patentnog zastupnika koji je član društva ne smije biti vezano uputom ili odobrenjem članova društva (skupština članova društva)."

## TÄG

- <sup>16</sup> Članak 15.a Tierärztegesetzes (Zakon o veterinarima) od 13. prosinca 1974. (BGBl. 16/1975), u verziji koja se primjenjuje u sporu (BGBl. I, 66/2016, u daljnjem tekstu: TÄG), glasi:

„1. Veterinarsku praksu ili privatnu veterinarsku kliniku mogu voditi jedino veterinari koji imaju službeno ovlaštenje za obavljanje zanimanja ili društva čiji su članovi veterinari koji imaju službeno ovlaštenje za obavljanje zanimanja. Sudjelovanje osoba koje nisu veterinari u društvu veterinaru moguće je samo za tajne članove. Ako su prilikom osnivanja društva s ograničenom odgovornošću predviđene i podružnice, treba osigurati da direktor može biti samo član društva koji je veterinar i koji osim toga može upravljati samo jednom podružnicom te mora imati znatne udjele u društvu.

2. Za vođenje poslova (uprava) privatne veterinarske klinike mora biti odgovoran veterinar koji ima službeno odobrenje za obavljanje zanimanja i ima ovlaštenje za vođenje ljekarne u svojoj praksi.”

## Predsudski postupak

- 17 Komisija je 9. srpnja 2014. Republici Austriji uputila upravni dopis kojim je zahtijevala informacije o zahtjevima naloženima nacionalnim zakonodavstvom društvima inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinarara o mjestu sjedišta, pravnom obliku i dioničarstvu društva te o ograničenjima multidisciplinarnih djelatnosti.
- 18 Republika Austrija odgovorila je dopisom od 9. listopada 2014. u kojem je ta država članica Komisiji dostavila prijedlog izmjene PAG-a koji, međutim, austrijski zakonodavac nije usvojio.
- 19 Dana 5. prosinca 2014. Komisija je otvorila postupak EU Pilot u kojem je Republici Austriji prosljedila dodatna pitanja, na koja je ona odgovorila 13. veljače 2015.
- 20 Komisija je 19. lipnja 2015. uputila pismo opomene Republici Austriji.
- 21 Navedena država članica odgovorila je na to pismo 18. rujna 2015.
- 22 Dana 5. listopada 2015. organiziran je sastanak između Komisije i Republike Austrije kako bi raspravile sadržaj dopisa od 18. rujna 2015. Nakon tog sastanka ta država članica dostavila je dodatni dopis od 23. listopada 2015., kojemu je bio priložen nacrt izmjena ZTG-a. Tom izmjenom, koja je trebala stupiti na snagu u drugom tromjesečju 2016., trebao se ukinuti zahtjev mjesta sjedišta za društva inženjera građevinarstva. U njemu je bila riječ i o pitanju izmjene zahtjeva o mjestu sjedišta za društva patentnih zastupnika, ali se prema Komisijinu mišljenju predloženim tekstom i dalje dopuštalo tumačenje protivno članku 14. točki 1. podtočki (b) Direktive 2006/123 i članku 49. UFEU-a. Osim toga, izmjena TÄG-a bila je najavljena i stupila je na snagu 1. kolovoza 2016.
- 23 Komisija je 26. veljače 2016. Republici Austriji uputila obrazloženo mišljenje, ali se pritom nije pozvala na zahtjeve o mjestu sjedišta arhitekata i inženjera građevinarstva, čija je izmjena bila najavljena.
- 24 Republika Austrija odgovorila je dopisom od 22. travnja 2016., u kojem je predložila izmjene za društva patentnih zastupnika, osobito preoblikovanje odredbi o zahtjevima o mjestu sjedišta i „odlučujućem utjecaju” patentnih zastupnika u tim društvima. Što se tiče društava inženjera građevinarstva i veterinarara, ta država članica zadržala je svoje ranije stajalište prema kojem izmjena nije bila nužna. Osim toga, nije ukinut zahtjev o mjestu sjedišta za društva inženjera građevinarstva.
- 25 Uzimajući u obzir taj razvoj, Komisija je 17. studenoga 2016. uputila dodatno obrazloženo mišljenje Republici Austriji.
- 26 U prosincu 2016. i veljači 2017. održana su dva sastanka između Komisije i Republike Austrije o društvima inženjera građevinarstva. Na tim sastancima ta država članica obvezala se ukinuti zahtjeve o mjestu sjedišta i unijeti nekoliko izmjena u odredbe o dioničarstvu društva i ograničenjima multidisciplinarnih djelatnosti.
- 27 Republika Austrija odgovorila je na obrazloženo mišljenje dvama dopisima od 17. siječnja i 13. ožujka 2017. Ta država članica potvrdila je da je i dalje spremna izmijeniti članak 25. stavak 1. ZTG-a, ali da to ne može učiniti zbog dotičnih interesnih skupina. Republika Austrija je također izjavila da je spremna izmijeniti PAG i TÄG u razumnom roku i nastaviti razgovore. Prijedlog izmjena ZTG-a Komisiji je 10. ožujka 2017. prosljedio savezni ministar znanosti, istraživanja i gospodarstva, ali je Komisija smatrala da takve izmjene nisu dostatne za otklanjanje neusklađenosti tog zakonodavstva s pravom Unije.



- 28 Dana 11. listopada 2017. Republika Austrija prosljedila je Komisiji nova dodatna očitovanja kojima je bio priložen prijedlog novog ZTG-a kojim su se trebale uzeti u obzir Komisijine rezerve. Iako Komisija priznaje da taj nacrt predviđa ukidanje zahtjeva o mjestu sjedišta društava inženjera građevinarstva, druge rezerve ipak nisu otklonjene. Osim toga, navedeni nacrt do današnjeg dana nije podnesen austrijskom parlamentu na njegovo usvajanje.
- 29 U tim okolnostima Komisija je podnijela ovu tužbu zbog povrede obveze.

## O tužbi

### *Primjenjive odredbe*

#### *Argumentacija stranaka*

- 30 Što se tiče primjenjivosti Direktive 2006/123, Komisija odbija stajalište koje je Republika Austrija zauzela tijekom pretdsudskog postupka i pred Sudom u pogledu isključenja djelatnosti inženjera građevinarstva i veterinarara iz područja primjene te direktive.
- 31 Što se tiče djelatnosti inženjera građevinarstva kao osoba ovlaštenih za sastavljanje i ovjeru isprava, Komisija tvrdi da se u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (l) navedene direktive ona ne primjenjuje na „usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja, koji su imenovani službenim vladinim aktom”. Međutim, okolnost da druge skupine zanimanja, poput inženjera građevinarstva, također izdaju javne akte ne isključuje te akte automatski iz područja primjene te direktive. Osim toga, ta institucija smatra da prostorno uređenje i planiranje u Austriji provode savezna država, savezne zemlje i općine te da stoga činjenica da inženjeri građevinarstva daju tehničku potporu teritorijalnim jedinicama prilikom izrade takvih planova ne znači da usluge koje oni pružaju ne podliježu Direktivi 2006/123. Slijedom toga Komisija smatra da ZTG nije propis isključen iz područja primjene te direktive.
- 32 Što se tiče djelatnosti veterinarara, Komisija naglašava da isključenje zdravstvenih usluga iz područja primjene Direktive 2006/123, propisano u njezinu članku 2. stavku 2. točki (f), obuhvaća samo usluge koje se odnose na zdravlje ljudi, a ne na veterinarske usluge.
- 33 Republika Austrija ističe da, barem u okviru djelatnosti ovjere akata, inženjeri građevinarstva postupaju kao zastupnici države. Ta država članica smatra da se status inženjera građevinarstva u okviru te djelatnosti na temelju nacionalnog prava može izjednačiti s onim javnih bilježnika. Iz toga zaključuje da su inženjeri građevinarstva obuhvaćeni člankom 2. stavkom 2. točkom (l) Direktive 2006/123, barem u dijelu koji se odnosi na djelatnost ovjere akata. Što se tiče veterinarara, ta država članica, u bitnome, izjednačava njihovu djelatnost s djelatnošću zdravstvenih djelatnika.

#### *Ocjena Suda*

- 34 Kao prvo, treba istaknuti da se sukladno članku 2. stavku 2. točki (l) Direktive 2006/123 ta direktiva ne primjenjuje na usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja, koji su imenovani službenim vladinim aktom. Nasuprot tomu, inženjeri građevinarstva nisu nigdje navedeni u toj odredbi.
- 35 Međutim, budući da se iznimke tumače usko, valja utvrditi da članak 2. stavak 2. točku (l) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da u tu odredbu ulaze samo usluge koje su tamo izričito navedene. U tim okolnostima ne može se prihvatiti argument Republike Austrije prema kojem i inženjeri građevinarstva mogu ovjeravati akte i da ih se za tu djelatnost treba izjednačiti s javnim bilježnicima.

- 36 Slijedom toga, ne može se tvrditi da zanimanje inženjera građevinarstva ne ulazi u područje primjene Direktive 2006/123 na temelju njezina članka 2. stavka 2. točke (l).
- 37 Kao drugo, iz članka 2. stavka 2. točke (f) Direktive 2006/123 proizlazi da su „zdravstvene usluge” izričito isključene iz područja primjene te direktive. Međutim, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 22., te isključene usluge su one „koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima da bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje”, što znači da se pružaju ljudskim bićima (presuda od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 39.).
- 38 S obzirom na to da se iznimke tumače usko, članak 2. stavak 2. točku (f) navedene direktive treba tumačiti na način da se njome obuhvaćaju jedino zdravstvene usluge koje se odnose na zdravlje ljudi.
- 39 Iz toga slijedi da se ne može tvrditi da zanimanje veterinarara ne ulazi u područje primjene Direktive 2006/123 na temelju njezina članka 2. stavka 2. točke (f).
- 40 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba zaključiti da se Direktiva 2006/123 primjenjuje na djelatnosti inženjera građevinarstva i na djelatnosti veterinarara. U tim okolnostima, i u mjeri u kojoj Komisija Republici Austriji stavlja na teret da je povrijedila određene odredbe te direktive i odredbe članka 49. UFEU-a, treba, kao prvo, ispitati nacionalni propis o kojem je riječ u pogledu odredaba te direktive prije nego što se po potrebi provede ispitivanje tog propisa u pogledu odredaba članka 49. UFEU-a.

#### ***Drugi prigovor u vezi s nepoštovanjem članka 14. Direktive 2006/123***

##### *Argumentacija stranaka*

- 41 Komisija ističe da se nacionalnim odredbama o sjedištu društava inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika povređuju članak 14. Direktive 2006/123 i članak 49. UFEU-a.
- 42 Konkretnije, ta institucija smatra da se, u pogledu društava inženjera građevinarstva, članak 25. stavak 1. ZTG-a protivi članku 14. točki 1. podtočki (b) Direktive 2006/123 jer se prvom odredbom zahtijeva da ne samo društva inženjera građevinarstva, nego barem i jedan od njihovih članova koji djeluju kao direktori i zastupnici, imaju svoje sjedište u Austriji. Prema mišljenju te institucije, članak 25. stavak 1. ZTG-a dovodi do diskriminacije jer se njime društvima inženjera građevinarstva koja imaju svoje sjedište u državi članici koja nije Republika Austrija zabranjuje da nude svoje usluge u toj državi članici. Međutim, člankom 14. Direktive 2006/123 ne dopušta se opravdanje takvog ograničenja.
- 43 Osim toga, što se tiče društava patentnih zastupnika, Komisija ističe da iz članka 29.a točke 7. PAG-a proizlazi, s jedne strane, da barem jedan član društva patentnih zastupnika mora uspostaviti sjedište svojega ureda u sjedištu tog društva. S druge strane, iz članka 2. stavka 1. točke (c) PAG-a proizlazi da je uvrštavanje na popis patentnih zastupnika povezano s dostavom dokaza da se stalno sjedište ureda nalazi u Austriji. Iz toga, prema mišljenju te institucije, proizlazi da društva patentnih zastupnika i njihovi članovi moraju imati svoje sjedište u Austriji, što se može smatrati diskriminacijom zbog mjesta sjedišta društva pružatelja usluge i njegovih članova. Komisija smatra da navedene odredbe PAG-a čine diskriminaciju koja se izravno temelji na mjestu registriranog sjedišta društva i, neizravno, na nacionalnosti njegovih članova.
- 44 Komisija dodaje da nijedna zakonodavna izmjena koju je Republika Austrija spominjala nije bila provedena i da u pogledu društava patentnih zastupnika predložene izmjene ne otklanjaju povrede prava Unije.

- 45 Republika Austrija osporava prigovor smatrajući da je u pogledu društava inženjera građevinarstva Komisiji već 11. listopada 2017. jasno dostavila nacrt reforme ZTG-a, što dakle izražava njezinu namjeru brisanja članka 25. stavka 1. tog zakona. Ta država članica smatra da povreda obveze koja joj se stavlja na teret nije utemeljena osobito zbog činjenice da zakašnjenje prilikom provedbe tog nacrta nije bilo potaknuto samo austrijskim izborima nego i nepostojanjem Komisijine reakcije na dopis od 10. ožujka 2017. kojim je navedena država članica dostavila konkretne prijedloge reforme ZTG-a.
- 46 Što se tiče patentnih zastupnika, Republika Austrija obavještava Sud o novim zakonodavnim prijedlozima izmjene PAG-a, ističući da se obvezuje prije ljeta 2018. pokrenuti zakonodavni postupak radi donošenja zakona o izmjeni.

### *Ocjena Suda*

- 47 Uvodno valja utvrditi da Republika Austrija osporava prigovor samo tvrdeći da je predložila zakonodavne izmjene a da pritom ne osporava činjenicu da takve izmjene još nisu bile stupile na snagu na dan podnošenja ove tužbe.
- 48 U tom pogledu treba istaknuti da postojanje povrede obveze valja ocjenjivati ovisno o stanju u predmetnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju i da naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 28. studenoga 2018., Komisija/Slovenija, C-506/17, neobjavljena, EU:C:2018:959, t. 50. i navedena sudska praksa).
- 49 Međutim, u ovom slučaju nesporno je da su u trenutku isteka roka određenog Republici Austriji zahtjevi naloženi nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ još uvijek bili na snazi.
- 50 Nakon tog pojašnjenja valja utvrditi, poput Komisije, da iz nacionalnih odredbi koje se dovode u pitanje u okviru ovog prigovora, proizlazi obveza, s jedne strane, za društva inženjera građevinarstva i za barem jednog njihova člana ili člana upravnog odbora i, s druge strane, za društva patentnih zastupnika, da imaju svoje sjedište u Austriji.
- 51 Međutim, time što se njima društva obvezuju da imaju svoje registrirano sjedište na državnom području, tim odredbama nalaže se zahtjev koji se izravno temelji na mjestu registriranog sjedišta u smislu članka 14. točke 1. Direktive 2006/123. Usto, obveza, barem za jednog člana ili člana upravnog odbora društva inženjera građevinarstva, da uspostavi svoj ured u Austriji u biti čini zahtjev boravišta na državnom području u smislu članka 14. točke 1. podtočke (b) te direktive.
- 52 Članak 14. Direktive 2006/123 zabranjuje državama članicama da uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem zahtjeva navedenih u njegovim točkama 1. do 8, namećući im tako da prioritetno i sustavno uklone te zahtjeve. Osim toga, zahtjevi navedeni u članku 14. te Direktive 2006/123 ne mogu se opravdati (presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 28.).
- 53 U tim okolnostima valja utvrditi da je osnovan prigovor u vezi s nepoštovanjem članka 14. Direktive 2006/123.

### ***Drugi prigovor u vezi s nepoštovanjem članka 15. Direktive 2006/123***

#### *Argumentacija stranaka*

- 54 Što se tiče nacionalnih zahtjeva koji se odnose na pravni oblik i dioničarstvo društva koji obuhvaćaju društva inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinaru, Komisija tvrdi da se njima povređuje članak 15. stavak 1., stavak 2. točke (b) i (c) i stavak 3. Direktive 2006/123 te članak 49.

UFEU-a i da se njima sprečava osnivanje novih pružatelja usluga tih zanimanja koji potječu iz država članica koje nisu Republika Austrija. Prema Komisijinu mišljenju, takvi zahtjevi ograničavaju mogućnosti za takve pružatelje usluga sa sjedištem u državama članicama da u Austriji uspostave sekundarni poslovni nastan ako svoje organizacijske strukture ne prilagode tim zahtjevima. Osim toga, prema mišljenju te institucije, navedeni zahtjevi čine prepreke i za pružatelje usluga sa sjedištem u Austriji.

- 55 S jedne strane, Komisija smatra da nacionalno pravilo prema kojem većinu udjelâ stručnog trgovačkog društva moraju držati fizičke osobe znači da nadzor nad takvim društvom ne mogu izvršavati pravne osobe. Ta vrsta stručnog trgovačkog društva ne može, prema Komisijinu mišljenju, biti podružnica nekog drugog društva. Iz toga ta institucija zaključuje da takvo stručno trgovačko društvo sa sjedištem u državi članici koja nije Republika Austrija neće moći u Austriji osnovati podružnicu koja nudi iste usluge. S druge strane, Komisija tvrdi da zahtjevi u pogledu pravnog oblika i dioničarstva društva u praksi kompliciraju osnivanje glavnog poslovnog nastana u Austriji.
- 56 Konkretnije, što se tiče društava inženjera građevinarstva, Komisija podsjeća da na temelju članka 26. stavka 1. ZTG-a samo fizičke osobe i društva inženjera građevinarstva koji raspolažu ovlaštenjem za obavljanje tog zanimanja mogu biti članovi društva inženjera građevinarstva. Osim toga, podsjeća da se člankom 28. stavkom 1. ZTG-a propisuje da većinu udjela u takvom društvu moraju imati inženjeri građevinarstva i da se samo oni mogu imenovati direktorima i statutarnim zastupnicima dotičnog društva inženjera građevinarstva.
- 57 Prema Komisijinu mišljenju, zahtjevi u pogledu pravnog oblika i dioničarstva društva koji se primjenjuju na društva inženjera građevinarstva ne mogu se opravdati činjenicom da se određene djelatnosti arhitekata i inženjera mogu obavljati ne samo u sustavu ZTG-a, nego i u sustavu Gewerbeordnung (Zakonik o obavljanju industrijskih, trgovačkih i obrtničkih djelatnosti, u daljnjem tekstu: GewO), jer inženjeri građevinarstva uživaju veće poštovanje i njihove usluge imaju veći ugled od pružatelja istih usluga koji djeluju u sustavu GewO-a. Slijedom toga, prema mišljenju te institucije, ako su se društva sa sjedištem u državi članici koja nije Republika Austrija dužna odlučiti za obavljanje djelatnosti koja nije slobodna djelatnost, a ne slobodne djelatnosti koja uživa veći ugled, to bi značilo ograničenje pristupa tržištu.
- 58 Što se tiče društava patentnih zastupnika i veterinarara, Komisija primjećuje da Republika Austrija tijekom predsudskog postupka nije osporila postojanje ograničenja nego je samo tvrdila da su mjere o kojima je riječ opravdane i proporcionalne.
- 59 Komisija smatra da nacionalni zahtjevi o kojima je riječ nisu ni opravdani ni proporcionalni.
- 60 Kao prvo, što se tiče društava inženjera građevinarstva, Komisija ističe da se zahtjevi u pogledu pravnog oblika i dioničarstva društva ne mogu opravdati ciljevima zaštite neovisnosti inženjera građevinarstva, jamstva kvalitete usluga i zaštite potrošača, ni drugim ciljevima od javnog interesa poput nužnosti razdvajanja djelatnosti planiranja i izvršenja radova. Naime, prema mišljenju te institucije, austrijski sustav već sadržava mjere za postizanje takvih ciljeva, poput pravila ponašanja za izbjegavanje sukoba interesa i podvrgavanje članova obuhvaćenih zanimanja odredbama u vezi s osiguranjem i jamstvom.
- 61 Osim toga, ZTG prema Komisijinu mišljenju već sadržava odredbe kojima se sprečava negativan utjecaj na neovisnost inženjera građevinarstva. Ta institucija podsjeća da se, s jedne strane, člankom 28. stavkom 2. ZTG-a propisuje da jedino članovi koji su tehnički ovlašteni rješavaju tehnička pitanja u vezi s obavljanjem zanimanja i da se, s druge strane, člankom 28. stavkom 3. ZTG-a zahtijeva da članovi društva koji nisu te struke ugovorom moraju biti obvezani na poštovanje pravila deontologije.
- 62 Kao drugo, što se tiče društava patentnih zastupnika, Komisija tvrdi da iz članka 29.a točke 1. PAG-a proizlazi da jedino sâmi patentni zastupnici, članovi njihove obitelji i zaklade koje su osnovale fizičke osobe mogu imati udio u takvom društvu. Štoviše, na temelju točke 2. navedenog članka, osobe koje

nisu te struke ne mogu imati važnu ulogu u društvu patentnih zastupnika i, na temelju njegove točke 11., patentni zastupnici moraju imati odlučujući utjecaj unutar takvog društva i ne smiju ovisiti o drugim članovima prilikom izvršavanja svojega mandata.

- 63 Prema mišljenju navedene institucije, takvi zahtjevi ne mogu se opravdati ni ciljem od općeg interesa kojim se potrošačima nastoji ponuditi usluga savjetovanja i zastupanja visoke kvalitete ni onim zaštite stručne neovisnosti patentnih zastupnika i povjerljivosti njihovih djelatnosti.
- 64 Naime, prema Komisijinu mišljenju, takvi zahtjevi prelaze ono što je nužno za postizanje ciljeva neovisnosti i povjerljivosti.
- 65 Osim toga, Komisija smatra da su stroga deontološka pravila i odredbe o osiguranju kojima se nastoje zaštititi potrošači, poput članka 21.a PAG-a, dostatni za postizanje ciljeva koje navodi Republika Austrija. Usto, zahtjevi o kojima je riječ nisu dosljedni jer se austrijskim zakonodavstvom dopušta da članovi obitelji patentnog zastupnika postanu članovi društva patentnih zastupnika iako takva mogućnost nije predviđena za takva društva sa sjedištem u državama članicama koje nisu Republika Austrija. Ta institucija dodaje da nepreciznost članka 29.a točke 11. PAG-a o odlučujućem utjecaju patentnih zastupnika prilikom izražavanja volje društava patentnih zastupnika otvara put iznimno restriktivnom tumačenju.
- 66 Kao treće, što se tiče društava veterinara, Komisija ističe da su na temelju članka 15.a stavka 1. TÄG-a jedino veterinari ili društva veterinara koji imaju službeno ovlaštenje za obavljanje zanimanja ovlašteni voditi veterinarsku praksu ili privatnu veterinarsku kliniku. Usto, članovi društava veterinara moraju biti kvalificirani veterinari i osobe koje nisu tog zanimanja mogu imati udjele u takvim društvima samo kao tajni članovi. Osim toga, primjećuje da samo veterinar koji drži znatne udjele u društvu veterinara može postati direktor njegove podružnice i da on može upravljati samo jednom od njih.
- 67 Prema Komisijinu mišljenju, povećana razina neovisnosti veterinara i zaštita javnog zdravlja mogu se postići mjerama koje su manje ograničavajuće od zahtjeva prema kojem veterinari moraju imati 100 % prava glasa u društvima veterinara, što je neproporcionalno ograničenje slobode poslovnog nastana. Ta institucija smatra da, iako veterinari mogu izvršavati odlučujući utjecaj držeći dostatan dio kapitala kako bi se osiguralo da izvršavaju nadzor nad dotičnim društvom veterinara, osobama koje nisu veterinari ne može se zabraniti da drže ograničen dio kapitala takvog društva koji ne bi sprečavao takav nadzor.
- 68 Komisija smatra da su pravila deontologije i ponašanja veterinara i strogi nadzor njihova poštovanja, osobito od strane austrijske Veterinarske komore, fleksibilniji instrument za jamčenje javnog zdravlja i neovisnosti članova tog zanimanja. Osim toga, ta institucija predlaže da bi se umjesto nalaganja držanja 100 % kapitala nacionalnim propisom moglo predvidjeti da veterinari moraju držati samo većinu prava glasa društava veterinara. Usto, od društava veterinara moglo bi se zahtijevati da pristupe Veterinarskoj komori, što bi moglo olakšati njihov nadzor.
- 69 Republika Austrija tvrdi da se, što se tiče društava inženjera građevinarstva, strogim odvajanjem funkcija planiranja i izvršavanja nastoji jamčiti objektivnost, neovisnost i pravna sigurnost stručnih mišljenja i akata koje izdaju inženjeri građevinarstva. Osim toga, ta država članica ističe da usluge inženjera građevinarstva inženjerski i graditeljski uredi mogu pružati i na temelju GewO-a, tako da se ne može tvrditi da je ograničena mogućnost pružanja takvih usluga. Iako se Direktivom 2006/123 uređuje slobodno pružanje usluga, njome se, prema mišljenju navedene države članice, ipak ne uređuju diplome koje su potrebne za pružanje takve usluge ni struke unutar kojih se usluga može pružiti.

- 70 Republika Austrija ističe da jedina djelatnost koja se može obavljati na temelju ZTG-a, a ne može na temelju GewO-a, jest djelatnost ovjere akata. Prema mišljenju te države članice, osim činjenice da barem u okviru te djelatnosti inženjeri građevinarstva ulaze u članak 2. stavak 2. točku (l) Direktive 2006/123, zahtjevi koji se nalažu tom zanimanju u svakom slučaju su u općem interesu, osobito radi osiguranja zaštite potrošača.
- 71 Osim mogućnosti da se u okviru GewO-a pružaju iste usluge poput onih koje pružaju inženjeri građevinarstva, Republika Austrija ističe da je predložila izmjenu članka 26. ZTG-a kako bi otklonila prigovor koji joj se stavlja na teret. Nasuprot tomu, ta država članica smatra da se člankom 28. stavkom 1. ZTG-a nastoji očuvati nepristranost i neovisnost inženjera građevinarstva na način da se moraju održati na snazi pravila koja se odnose na direktore i zastupnike društava inženjera građevinarstva.
- 72 Što se tiče društava patentnih zastupnika, osim argumenata koji su izloženi tijekom pre sudskog postupka, a čiji se sažetak nalazi u Komisijinoj tužbi, Republika Austrija obavještava Sud da želi izmijeniti članak 29.a točku 1. podtočke (b) do (e) PAG-a, dodati novu točku tom članku i proširiti kategoriju osoba koje mogu biti članovi tih društava te brisati članak 29.a točku 4. tog zakona.
- 73 Što se tiče društava veterinarara, Republika Austrija ističe da se nikako ne može tvrditi da ne postoji poveznica između veterinarskog zanimanja i zaštite javnog zdravlja jer to zanimanje ima ulogu jamca proizvodnje sigurne hrane. Ta država članica ističe da su veterinari obvezani, ne samo TÄG-om, nego i drugim propisima, prijaviti bolesti životinja i određene bolesti ljudi ili sumnju na infekciju jednom od tih bolesti.
- 74 Republika Austrija osim toga smatra da pravila deontologije mogu proizvoditi obvezujući učinak samo u pogledu veterinarara koji obavljaju zanimanje i da se njima ne mogu isključiti odnosi ovisnosti s osobama koje nisu te struke, barem dok se ne uspostavi strogi sustav nadzora države nad veterinarima. Ta država članica smatra da Komisijino stajalište, prema kojem bi brisanje članka 15.a TÄG-a dovelo do prednosti u pogledu cijena za potrošače, nije uopće jasno, tim više što se tom odredbom ne isključuje djelatnost društava u kojima sudjeluju osobe koje nisu veterinari.
- 75 Savezna Republika Njemačka intervenira u potporu zahtjevu Republike Austrije ograničavajući svoja očitovanja, koja Komisija osporava, na ispitivanje usklađenosti odredbi ZTG-a s Direktivom 2006/123. U tom pogledu Savezna Republika Njemačka ističe da članak 26. stavak 1. i članak 28. stavak 1. ZTG-a, ako se smatraju „zahtjevima” u smislu članka 15. stavka 2. Direktive 2006/123, ispunjavaju uvjete navedene u članku 15. stavku 3. te direktive, tako da su opravdani.
- 76 U vezi s tim Savezna Republika Njemačka ističe, s jedne strane, da je ograničenje pristupa svojstvu člana društava inženjera građevinarstva samo inženjerima građevinarstva i društvima inženjera građevinarstva nužno za postizanje ciljeva očuvanja neovisnosti, preventivnog djelovanja pravosuđa, kvalitete usluga, zaštite potrošača i poštovanja obveze povjerljivosti. S druge strane, ta država članica ističe da zahtjev prema kojem jedino inženjeri građevinarstva mogu biti direktori i zakonski zastupnici društava inženjera građevinarstva jamči transparentnost i kvalitetu usluga i olakšava određivanje odgovorne osobe unutar takvog društva.
- 77 Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, manje ograničavajućim mjerama, poput internih i deontoloških pravila, ne mogu se postići ciljevi na isti način kao nacionalnim odredbama o kojima je riječ. Osim toga, odredbe o osiguranju imaju potpuno drukčiju funkciju, odnosno naknadu štete za štete koje su već nastale, a ne prevenciju takvih šteta.

### Ocjena Suda

- 78 U skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2006/123, države članice moraju ispitati predviđa li njihov pravni sustav zahtjeve poput onih iz stavka 2. tog članka i osigurati da su oni usklađeni s pretpostavkama iz njegova stavka 3.
- 79 Članak 15. stavak 2. točka (b) te direktive obuhvaća zahtjeve kojima se pružatelju usluga nalaže da bude osnovan u posebnom pravnom obliku. Istim člankom, stavkom 2. točkom (c) obuhvaćaju se zahtjevi koji se odnose na dioničarstvo poduzeća.
- 80 Iz stavaka 5. i 6. spomenutog članka 15. proizlazi da je državama članicama dopušteno zadržati ili, ako je primjenjivo, uvesti zahtjeve kao što su oni spomenuti u stavku 2. istog članka, pod uvjetom da su u skladu s uvjetima iz njegova stavka 3. (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 33.).
- 81 Kumulativne pretpostavke navedene u članku 15. stavku 3. navedene direktive odnose se, kao prvo, na nediskriminatornost zahtjeva o kojima je riječ, koji ne mogu biti izravno ili neizravno diskriminirajući ovisno o državljanstvu ili, u pogledu društava, ovisno o mjestu registriranog sjedišta; kao drugo, na njihovu nužnost, tj. da moraju biti opravdani važnim razlogom u općem interesu; i, kao treće, na njihovu proporcionalnost, s obzirom na to da ti zahtjevi moraju biti prikladni za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja, oni ne smiju prekoračivati ono što je nužno za ostvarenje tog cilja te da se drugim manje ograničavajućim mjerama ne može postići isti rezultat.
- 82 Iz toga konkretno slijedi da, iako je država članica, koja se na važan razlog u općem interesu poziva radi opravdanja zahtjeva u smislu navedenog članka 15., dužna dokazati da je njezin propis prikladan i nužan za ostvarenje zadanog legitimnog cilja, taj teret dokazivanja ne može ići tako daleko da se od nje zahtjeva da pozitivno dokaže da navedeni cilj u istim uvjetima ne bi bilo moguće ostvariti nijednom drugom zamislivom mjerom (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2009., Komisija/Italija, C-518/06, EU:C:2009:270, t. 84. i navedena sudska praksa, od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska, C-400/08, EU:C:2011:172, t. 123., i od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr., C-333/14, EU:C:2015:845, t. 55.). Naime, takav zahtjev u praksi bi lišio dotičnu državu članicu njezine regulatorne nadležnosti u razmatranom području.
- 83 U ovom slučaju, iz nacionalnih odredbi koje se dovode u pitanje ovim prigovorom proizlazi, kao prvo, da samo fizičke osobe i društva inženjera građevinarstva mogu biti članovi društva inženjera građevinarstva i da samo fizičke osobe koje su članovi društva inženjera građevinarstva i imaju većinu udjela u tom društvu mogu biti imenovani direktorima i zastupnicima takvog društva. Kao drugo, jedino patentni zastupnici sâmi, članovi njihove obitelji i zaklade koje su osnovale te fizičke osobe mogu imati udio u društvu patentnih zastupnika, pri čemu patentni zastupnici moraju imati odlučujući utjecaj unutar takvog društva. Kao treće, jedino veterinari ili društva veterinara mogu voditi veterinarsku praksu ili kliniku, a osobe koje nisu veterinari mogu sudjelovati samo kao tajni članovi i jedino veterinari koji drže znatne udjele u takvom društvu mogu postati direktori njezine podružnice.
- 84 Valja utvrditi da se takvi zahtjevi odnose i na pravni oblik i sastav vlasničke strukture društava inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinara, tako da oni ulaze u članak 15. stavak 2. točke (b) i (c) Direktive 2006/123.
- 85 Stoga treba ispitati ispunjavaju li nacionalni zahtjevi o kojima je riječ uvjete navedene u članku 15. stavku 3. Direktive 2006/123, odnosno jesu li nediskriminirajući, nužni i proporcionalni s obzirom na važan razlog u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 54.).

- 86 Prije svega, što se tiče prvog od tih uvjeta, ništa u spisu dostavljenom Sudu ne upućuje na to da su zahtjevi iz točke 83. ove presude izravno ili neizravno diskriminirajući u smislu članka 15. stavka 3. točke (a) Direktive 2006/123.
- 87 Zatim, u pogledu drugog od tih uvjeta, treba pojasniti da Republika Austrija u biti navodi da se zahtjevima o kojima je riječ nastoje postići ciljevi jamčenja objektivnosti i neovisnosti dotičnih struka i pravne sigurnosti te također, u pogledu veterinara, cilja zaštite zdravlja.
- 88 Uvodno treba istaknuti da se ciljevi jamčenja objektivnosti i neovisnosti dotičnih zanimanja te pravne sigurnosti vezuju na cilj zaštite primatelja usluga iz uvodne izjave 40. Direktive 2006/123 i jamstva kvalitete usluga.
- 89 Treba istaknuti da su ciljevi zaštite primatelja usluga, jamstva kvalitete usluga i zaštite zdravlja važni razlozi u općem interesu koji mogu opravdati ograničenja sloboda zajamčenih pravom Unije (vidjeti u tom smislu presude od 3. listopada 2000., Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, t. 38. i od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 57.).
- 90 Naposljetku, što se tiče trećeg uvjeta iz članka 15. stavka 3. Direktive 2006/123, on pretpostavlja ispunjenje triju elemenata, tj. da zahtjev mora biti prikladan za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i da ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje te da se drugim manje ograničavajućim mjerama ne može postići isti rezultat.
- 91 U tom pogledu iz teksta članka 15. stavka 3. Direktive 2006/123 proizlazi da je na dotičnoj državi članici da ispita i, slijedom toga, dokaže, pozivanjem na precizne elemente koji mogu poduprijeti njezinu argumentaciju da zahtjevi poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju ispunjavaju zahtjeve postavljene tom odredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 23. siječnja 2014., Komisija/Belgija, C-296/12, EU:C:2014:24, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 92 Što se tiče prikladnosti zahtjeva o kojima je riječ da se postignu navedeni ciljevi, valja utvrditi da ograničenja u pogledu pravnog oblika i sudjelovanja u kapitalu društva, u dijelu u kojem se njima jamči transparentnost i sudjelovanje u kapitalu toga društva i kvalifikacije osoba koje sudjeluju u tom kapitalu te precizno određuju odgovorne osobe u dotičnom društvu, načelno jesu prikladna za postizanje ciljeva zaštite primatelja usluga i jamstva kvalitete usluga.
- 93 Kada je riječ o zaštiti javnog zdravlja, iz sudske prakse Suda proizlazi da se zahtjevima u vezi s isključivim držanjem kapitala društva veterinara od strane članova tog zanimanja mogu smanjiti rizici da takva društva usvoje ekonomske strategije koje mogu ugroziti cilj zaštite zdravlja i neovisnosti veterinara (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 82. i 83.).
- 94 Međutim, treba podsjetiti na to da sukladno sudskoj praksi Suda nacionalno zakonodavstvo može jamčiti ostvarenje željenog cilja samo ako ono zaista odražava nastojanje da ga se dosljedno i sustavno postigne (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, t. 55., od 15. listopada 2015., Grupo Itevelesa i dr., C-168/14, EU:C:2015:685, t. 76. i rješenje od 30. lipnja 2016., Sokoll-Seebacher i Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, t. 27.).
- 95 U ovom slučaju treba primijetiti da se, kao što je to opravdano istaknula Komisija, a da to Republika Austrija nije osporila, zahtjevi koji se nalažu patentnim zastupnicima u pogledu dioničarstva društva ne mogu smatrati dosljednima u smislu te sudske prakse jer austrijsko zakonodavstvo omogućava osobama koje nisu patentni zastupnici, odnosno članovima obitelji takvog zastupnika, da postanu članovi društva patentnih zastupnika, dok takva mogućnost nije propisana za društva koja djeluju u tom području i koja su osnovana u državama članicama koje nisu Republika Austrija.



- 96 Iz toga slijedi da Republika Austrija nije uspjela dokazati da su ti zahtjevi prikladni za jamčenje ostvarenja postavljenih ciljeva.
- 97 Nasuprot tomu, u preostalom dijelu treba utvrditi da Komisija ne ističe nikakvu posebnu argumentaciju kojom se nastoji osporiti prikladnost zahtjeva o kojima je riječ da se njima postignu navedeni ciljevi i samo tvrdi da se tim zahtjevima prelazi ono što je nužno za postizanje navedenih ciljeva.
- 98 Kada je riječ o drugom elementu članka 15. stavka 3. točke (c) Direktive 2006/123, kao što se to navodi u točki 90. ove presude, prije svega treba kao irelevantnu odbiti argumentaciju Republike Austrije, prema kojoj se prijedlozima zakona koji još nisu stupili na snagu na dan podnošenja ove tužbe nastoji izmijeniti taj propis.
- 99 Naime, kao što proizlazi iz točke 48. ove presude, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici koje je postojalo do protoka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pa promjene koje su naknadno nastupile Sud ne može uzeti u obzir.
- 100 Slijedom toga, valja ispitati omogućava li argumentacija koju je Republika Austrija istaknula u pogledu zahtjeva o kojima je riječ, a koji su bili na snazi na isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju, dokazivanje da se njima ne prelazi ono što je nužno za postizanje navedenih ciljeva.
- 101 U tom pogledu, kao prvo, što se tiče zahtjeva navedenog u članku 28. stavku 1. ZTG-a, treba utvrditi da je Komisija predložila nekoliko manje ograničavajućih alternativnih mjera, poput pravila ponašanja i pravila o osiguranju i jamstvu koja bi, osobito ako se donesu zajedno, mogla omogućiti postizanje postavljenih ciljeva. Međutim, iako Republika Austrija tvrdi da se taj zahtjev čini neophodnim za jamčenje da direktori društva inženjera građevinarstva osobno odgovaraju za njihove usluge, ta država članica ne podupire tu argumentaciju na način da omogućava Sudu da zaključi da mjere kojima se manje zadire nisu dostatne za postizanje navedenih ciljeva.
- 102 Kao drugo, što se tiče članka 29.a PAG-a, treba dodati, uz razmatranja dana u točkama 95. i 96. ove presude da se, s jedne strane, Komisijinim argumentima sažetima u točkama 62. do 64. ove presude navodi na zaključak da zahtjevi te odredbe prelaze ono što je nužno za postizanje ciljeva koji se njome nastoje postići i, s druge strane, da Republika Austrija pred Sudom nije istaknula argumentaciju kojom bi se ta argumentacija mogla pobiti.
- 103 Kao treće, što se tiče članka 15.a TÄG-a, Republika Austrija ističe, s jedne strane, da su veterinari podvrgnuti nizu obveza koje se odnose na zaštitu zdravlja, poput jamstva zaštite proizvodnje sigurne hrane, prijave bolesti koje napadaju životinje i određenih bolesti ljudi. S druge strane, ta država članica ističe da pravila ponašanja, osim u slučaju u kojima je njihovo ponašanje strogo pod nadzorom države, ne mogu isključivati odnose ovisnosti i utjecaja osoba koje nisu te struke, tako da takva pravila nisu prikladna za ostvarenje traženih ciljeva.
- 104 U tom pogledu treba istaknuti da legitimno istraživanje ciljeva zaštite zdravlja i neovisnosti veterinaru ne može opravdati da gospodarski subjekti neveterinari budu potpuno isključeni od vlasništva nad kapitalom društava veterinaru s obzirom na to da nije isključeno da veterinari mogu imati stvarnu kontrolu nad tim društvima čak i u slučaju u kojem oni ne drže ukupan kapital navedenih društava jer vlasništvo neveterinaru nad ograničenim dijelom tog kapitala nije nužno prepreka takvoj kontroli (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 86.).
- 105 Slijedom toga, nacionalni propis kojim se isključuje svako sudjelovanje u kapitalu svih osoba koje nemaju stručno ovlaštenje prelazi ono što je nužno za ostvarivanje zaštite javnog zdravlja i neovisnosti veterinaru.

- 106 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da nacionalni zahtjevi o kojima je riječ prelaze ono što je nužno za postizanje traženih ciljeva, tako da se njima povređuje članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123.
- 107 Slijedom toga, treba utvrditi da je osnovan prigovor koji se odnosi na nepoštovanje članka 15. Direktive 2006/123. U tim okolnostima nije potrebno ispitivati zakonodavstvo o kojem je riječ u pogledu članka 49. UFEU-a.

### ***Drugi prigovor u vezi s nepoštovanjem članka 25. Direktive 2006/123***

#### *Argumentacija stranaka*

- 108 Komisija ističe da se člankom 21. stavkom 1. ZTG-a i člankom 29.a točkom 6. PAG-a stručna trgovačka društva obvezuju na to da se ograniče na obavljanje zanimanja inženjera građevinarstva ili patentnog zastupnika. Međutim, članak 25. Direktive 2006/123 nalaže državama članicama da ukinu zahtjeve kojima se pružatelje usluga obvezuje da obavljaju isključivo posebnu djelatnost, ili kojima se ograničava zajedničko ili partnersko izvođenje različitih djelatnosti. Prema Komisijinu mišljenju, tim nacionalnim odredbama sprečava se, s jedne strane, i osnivanje, od strane društava sa sjedištem u državi članici koja nije Republika Austrija, multidisciplinarnih sekundarnih poslovnih nastana i primarnog poslovnog nastana društava sa sjedištem u Austriji. S druge strane, takve odredbe sprečavaju slobodno pružanje usluga.
- 109 Što se tiče društava inženjera građevinarstva, Komisija tvrdi da se člankom 21. stavkom 3. ZTG-a, prema kojem je osnivanje društva građanskog prava s osobama koje obavljaju djelatnost koja nije slobodna dopušteno društvima inženjera građevinarstva samo ako te osobe nisu ovlaštene obavljati provedbene zadaće, povređuje članak 25. Direktive 2006/123.
- 110 U tom pogledu Komisija, kao prvo, ističe da jedino arhitekti i inženjeri mogu osnivati zajednička društva jer se s osobama koje obavljaju druga zanimanja društva građanskog prava mogu osnivati samo pod uvjetom da te osobe nisu ovlaštene obavljati provedbene zadaće. Kao drugo, prema Komisijinu mišljenju, udruženje s osobama koje obavljaju druga zanimanja nije moguće u obliku društva inženjera građevinarstva nego samo u obliku društva građanskog prava u kojem su članovi osobno odgovorni i ne koriste ograničenje odgovornosti društva s ograničenom odgovornošću. Kao treće, ta institucija primjećuje da je pristup prema kojem se inženjer koji pruža usluge u skladu sa ZTG-om može povezati s inženjerima građevinarstva kako bi osnovao društvo inženjera građevinarstva, dok inženjer koji pruža svoje usluge u okviru GewO-a to može činiti samo u obliku društva građanskog prava, očito proturječan i neproporcionalan.
- 111 Što se tiče društava patentnih zastupnika, Komisija tvrdi da na temelju članka 29.a točke 6. PAG-a djelatnost takvoga društva treba biti ograničena na obavljanje zanimanja patentnog zastupnika, što uključuje pomoćne djelatnosti i upravljanje vlasništvom tog društva. Prema mišljenju te institucije, ciljevi ostvarenja visoke razine kvalitete savjeta i obrane interesa potrošača mogu se postići mjerama koje ne isključuju apsolutno zajedničko ili partnersko izvođenje djelatnosti patentnih zastupnika s drugim zanimanjima.
- 112 Republika Austrija ističe da iz Direktive 2006/123 proizlazi da su ograničenja multidisciplinarnih djelatnosti dopuštena jer se njima nastoji očuvati nepristranost, neovisnost i integritet reguliranih struka.

- 113 U tom pogledu, što se tiče društava inženjera građevinarstva, ta država članica, kao prvo, tvrdi da članak 21. stavak 1. ZTG-a omogućava društvima inženjera građevinarstva različite specijalizacije. Kao drugo, podsjeća da članak 21. stavak 3. ZTG-a omogućava i udruženja s drugim zanimanjima, pod uvjetom da im nije dopušteno obavljanje provedbenih djelatnosti.
- 114 Prema mišljenju navedene države članice, uzimajući u obzir strogu podjelu djelatnosti planiranja i provedbe, pravila o unutarnjoj organizaciji nisu dostatna za omogućavanje postizanja cilja osiguranja nepristranosti i neovisnosti zanimanja. Osim toga, Republika Austrija smatra da se Komisijinom idejom, prema kojoj bi bilo dostatno uspostaviti smjernice o prevenciji sukoba interesa, ne može postići traženi cilj jer takve smjernice nemaju obvezujuću snagu.
- 115 Što se tiče društava patentnih zastupnika, Republika Austrija obavještava Sud da se predložene izmjene članka 29.a točki 6. i 11. PAG-a sastoje od pukog brisanja tih odredbi, tako da joj se ne može staviti na teret nikakvo ograničenje multidisciplinarnih djelatnosti.

### *Ocjena Suda*

- 116 U skladu s člankom 25. stavkom 1. Direktive 2006/123, države članice osiguravaju da pružatelji ne podliježu zahtjevima koji ih obvezuju da obavljaju isključivo određenu, specifičnu djelatnost ili koji ograničavaju zajedničko ili partnersko izvođenje različitih djelatnosti. Međutim, pružatelji usluga iz točki (a) i (b) tog stavka mogu biti podvrgnuti takvim zahtjevima, uz poštovanje uvjeta koji su tamo propisani.
- 117 U ovom slučaju, s jedne strane, na temelju članka 21. stavka 1. ZTG-a, inženjeri građevinarstva mogu osnivati društva inženjera građevinarstva isključivo u svrhe obavljanja svojeg zanimanja, dok je sukladno stavku 3. tog članka osnivanje, od strane inženjera građevinarstva, društava s osobama koje obavljaju djelatnost koja nije slobodno zanimanje dopušteno samo ako je riječ o društvu građanskog prava u kojem potonje osobe nisu ovlaštene obavljati provedbene zadaće.
- 118 S druge strane, na temelju članka 29.a točke 6. PAG-a, djelatnosti društava patentnih zastupnika ograničene su na obavljanje tog zanimanja, pomoćne djelatnosti i upravljanje imovinom dotičnog društva.
- 119 Iz toga slijedi da se tim odredbama pružatelji usluga koji su njima obuhvaćeni podvrgavaju zahtjevima poput onih obuhvaćenih člankom 25. stavkom 1. Direktive 2006/123. Stoga treba još ispitati mogu li se ti zahtjevi opravdati na temelju točki (a) ili (b) te odredbe.
- 120 U tom pogledu Republika Austrija ističe da se člankom 21. ZTG-a nastoji očuvati nepristranost, neovisnost i integritet zanimanja inženjera građevinarstva i smatra da se ti ciljevi ne mogu osigurati pravilima ponašanja. Što se tiče patentnih zastupnika, ta država članica obavještava Sud o zakonodavnim izmjenama kojima se nastoje ukinuti odredbe koje Komisija dovodi u pitanje.
- 121 Sukladno sudskoj praksi navedenoj u točki 48. ove presude, treba odbiti argumente Republike Austrije koji se odnose na zakonodavne izmjene PAG-a koje su nastupile nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju i koje usto nisu bile stupile na snagu na dan podnošenja ove tužbe.
- 122 Što se tiče članka 21. ZTG-a, treba utvrditi da Republika Austrija nije uopće objasnila čime bi točno nepristranost, neovisnost i integritet zanimanja inženjera građevinarstva mogli biti dovedeni u pitanje ako bi se inženjerima građevinarstva dopustilo da se, unutar društava poput onih iz članka 21. stavka 1. ZTG-a, povežu s osobama koje obavljaju druga zanimanja. To je tim više slučaj jer se stavkom 3. iste odredbe pod određenim uvjetima, unutar društva građanskog prava, dopušta povezivanje inženjera građevinarstva s osobama koje obavljaju neku drugu djelatnost.

- 123 U svakom slučaju, Republika Austrija nije istaknula nijedan konkretan argument za dokazivanje da druge manje ograničavajuće mjere, poput usvajanja pravila unutarnje organizacije multidisciplinarnog društva, koje je Komisija predlagala u svojoj argumentaciji, nisu prikladne za osiguranje nepristranosti, neovisnosti i integriteta inženjera građevinarstva koji obavlja svoju djelatnost unutar takvog društva. Stoga se ne može tvrditi da je zabrana osnivanja sličnih društava, a koja proizlazi iz članka 21. ZTG-a, „nužna” u te svrhe, u smislu članka 25. stavka 1. točke (a) ili (b) Direktive 2006/123.
- 124 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je osnovan prigovor u vezi s nepoštovanjem članka 25. Direktive 2006/123.
- 125 Slijedom toga valja utvrditi da je time što je održala na snazi zahtjeve o mjestu sjedišta za društva inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika, zahtjeve o pravnom obliku i dioničarstvu za društva inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinarara te ograničenjem multidisciplinarnih djelatnosti za društva inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika, Republika Austrija povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. točke 1., članka 15. stavka 1., stavka 2. točki (b) i (c) i stavka 3. i članka 25. Direktive 2006/123.

### **Troškovi**

- 126 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Republika Austrija nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.
- 127 Na temelju članka 140. stavka 1. Poslovnika, Savezna Republika Njemačka snosi svoje vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Time što je održala na snazi zahtjeve o mjestu sjedišta za društva inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika, zahtjeve o pravnom obliku i dioničarstvu za društva inženjera građevinarstva, patentnih zastupnika i veterinarara te ograničenjem multidisciplinarnih djelatnosti za društva inženjera građevinarstva i patentnih zastupnika, Republika Austrija povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 14. točke 1., članka 15. stavka 1., stavka 2. točki (b) i (c) i stavka 3. i članka 25. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu.**
- 2. Republici Austriji nalaže se snošenje, osim vlastitih troškova, troškova Europske komisije.**
- 3. Savezna Republika Njemačka snosi vlastite troškove.**

Potpisi