

KOMISIJA PROTI PORTUGALSKI  
SODBA SODIŠČA (prvi senat)  
z dne 18. novembra 2010\*

V zadevi C-458/08,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene  
21. oktobra 2008,

**Evropska komisija**, ki jo zastopata E. Traversa in P. Guerra e Andrade, zastopnika,  
z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Republike Poljske**, ki jo zastopa M. Dowgielewicz, zastopnik,

intervenientka,

\* Jezik postopka: portugalsčina.

proti

**Portugalski republiki**, ki jo zastopata L. Inez Fernandes in F. Nunes dos Santos, zastopnika,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, M. Ilešič (poročevalec), E. Levits, M. Safjan, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Mazák,  
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. junija 2010,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

## **Sodbo**

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Portugalska republika s tem, da je za opravljanje gradbenih storitev na Portugalskem določila iste pogoje kot za ustanovitev, ni izpolnila obveznosti iz člena 49 ES.

## **Pravni okvir**

### *Pravo Unije*

- 2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, str. 22) določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami, priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah, ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic, kot zadosten pogoj za dostop do in opravljanje tega poklica.

3 V uvodnih izjavah 4, 6 in 27 te direktive je navedeno:

„(4) Da bi se olajšalo prosto opravljanje storitev, so potrebna pravila, ki bi razširila možnost opravljanja poklicnih dejavnosti z izvirnimi poklicnimi nazivi. [...]

[...]

(6) Olajšanje opravljanja storitev je treba zagotoviti ob strogem spoštovanju javnega zdravja in varnosti ter varstva potrošnikov. Zato je treba predvideti posebne določbe za opravljanje občasnih ali priložnostnih čezmejnih storitev za regulirane poklice, ki vplivajo na javno zdravje ali varnost.

[...]

(27) Arhitekturno oblikovanje, kakovost zgradb, njihova usklajenost z okoljem, spoštovanje naravne in mestne krajine ter javna in zasebna dediščina so zadeve javnega interesa. Vzajemno priznavanje kvalifikacij mora zato temeljiti na merilih kakovosti in količine, ki zagotavljajo, da so osebe s priznanimi kvalifikacijami sposobne razumeti in uresničiti potrebe posameznikov, družbenih skupin in organov oblasti, kar zadeva prostorsko načrtovanje, oblikovanje, organizacijo in realizacijo struktur, ohranitev in izkoriščanje stavbne dediščine in zaščito naravnega ravnovesja.“

- 4 Pod naslovom II ta direktiva vsebuje določbe v zvezi s svobodo opravljanja storitev. Člen 5(1) te direktive v zvezi s tem določa:

„Brez poseganja v posebne določbe zakonodaje Skupnosti in v člena 6 in 7 te direktive države članice ne smejo iz kakršnega koli razloga, povezanega s poklicnimi kvalifikacijami, omejevati svobode opravljanja storitev v drugi državi članici:

(a) če je ponudnik storitev zakonito ustanovljen v državi članici za namene opravljanja istega poklica v tej državi članici (v nadaljnjem besedilu: država članica sedeža), in

(b) kadar ponudnik storitev opravlja storitev drugje, če je ta poklic opravljal v državi članici sedeža vsaj dve leti v obdobju desetih let pred opravljanjem storitev, če poklic v tej državi članici ni reguliran. Zahteva po dveh letih opravljanja poklica se ne uporablja, če je poklic ali pa izobraževanje in usposabljanje za ta poklic regulirano.“

- 5 Člen 7 Direktive 2005/36, ki se nanaša na prijavo, ki se mora oddati vnaprej, če ponudnik storitev opravlja storitve drugje, določa:

„1. Države članice lahko zahtevajo, da ponudnik storitev, ob prvem opravljanju storitev v drugi državi članici, obvesti pristojni organ v državi članici gostiteljici s pisno prijavo, ki se odda vnaprej in zajema podrobne podatke o kakršnem koli zavarovalnem kritju ali drugih načinih osebne ali kolektivnega zavarovanja v zvezi s poklicno odgovornostjo. Tako prijavo je treba enkrat na leto podaljšati, če namerava ponudnik

storitev v tem letu opravljati občasne ali priložnostne storitve v tej državi članici. Ponudnik storitev lahko prijavo odda po kakršni koli poti.

2. Poleg tega lahko države članice pri prvem opravljanju storitev ali če so se bistveno spremenile okoliščine, dokazane z dokumentacijo, zahtevajo, da se prijavi priložijo naslednji dokumenti:

- (a) potrdilo o državljanstvu ponudnika storitev;
- (b) potrdilo, da je imetnik zakonito ustanovljen v državi članici z namenom opravljanja zadevnih dejavnosti in da mu v trenutku izdaje potrdila ni prepovedano izvajanje, niti začasno, teh dejavnosti;
- (c) dokazila o poklicnih kvalifikacijah;
- (d) v primerih iz člena 5(1)(b) kakršna koli dokazila, da je ponudnik storitev opravljal tako dejavnost vsaj dve leti v obdobju predhodnih desetih let;
- (e) dokazilo o nekaznovanosti za poklice na področju varovanja, če države članice isto zahtevajo za svoje državljane.

3. Storitve se opravljajo pod poklicnim nazivom države članice sedeža, če tak naziv v tej državi članici obstaja za to poklicno dejavnost. [...]

4. Pri prvem opravljanju storitev v primeru reguliranih poklicev, ki vplivajo na javno zdravje ali varnost in za katere ne velja avtomatično priznavanje v skladu s poglavjem III naslova III, lahko pristojni organ države članice gostiteljice preveri poklicne kvalifikacije ponudnika storitev pred prvim opravljanjem storitev. Tako predhodno preverjanje je mogoče le, kadar je namen preverjanja preprečiti resno škodo za zdravje ali varnost prejemnika storitev zaradi nezadostne poklicne kvalifikacije ponudnika storitev in kadar takšno preverjanje ne presega tistega, kar je potrebno za ta namen.

[...]

Kadar je bistvena razlika med poklicnimi kvalifikacijami ponudnika storitev in usposobljenostjo, ki se zahteva v državi članici gostiteljici, in sicer je ta razlika tako velika, da ogroža javno zdravje ali varnost, država članica gostiteljica ponudniku storitev omogoči, da dokaže, zlasti s preizkusom poklicne usposobljenosti, da je pridobil manjkajoča znanja ali veščine. [...]

[...]

Če se kvalifikacije preverijo v skladu s tem odstavkom, se storitev opravlja pod poklicnim nazivom države članice gostiteljice.“

- 6 V skladu s členom 8 te direktive, ki se nanaša na upravno sodelovanje, lahko pristojni organi države članice gostiteljice za vsako opravljanje storitev zaprosijo pristojne organe države članice sedeža, da jim posredujejo kakršne koli podatke, povezane z zakonitostjo ustanovitve ponudnika storitev in njegovim primernim obnašanjem, kakor tudi o disciplinski ali poklicni nekaznovanosti. Na podlagi tega člena pristojni organi zagotovijo pravilno izmenjavo vseh podatkov, potrebnih za pravilno vložitev pritožbe prejemnikov storitev proti ponudnikom storitev.
- 7 Člen 9 te direktive z naslovom „Podatki, ki se posredujejo prejemnikom storitev“ določa:

„Kadar se storitev opravlja na podlagi poklicnega naziva države članice sedeža ali formalnih kvalifikacij ponudnika storitev, lahko pristojni organi države članice gostiteljice poleg drugih zahtev v zakonodaji Skupnosti, povezanih z obveščanjem, zahtevajo, da ponudnik storitev prejemniku storitev sporoči katere koli ali vse naslednje podatke:

- (a) če je ponudnik storitev vpisan v poslovni register ali podoben javni register, register, v katerem je vpisan, njegovo številko registracije ali ustrezen način ugotavljanja identitete v registru;
- (b) če je dejavnost treba odobriti v državi članici sedeža, ime in naslov pristojnega nadzornega organa;



- (c) kakršno koli poklicno združenje ali podoben organ, v katerem je registriran ponudnik storitve;
  
  - (d) poklicni naziv oziroma, kadar tak naziv ne obstaja, formalne kvalifikacije ponudnika storitev in državo članico, ki jih je podelila;
  
  - (e) če izvajalec storitev opravlja dejavnost, za katero se zaračunava DDV, identifikacijsko številko za DDV [...];
  
  - (f) podrobne podatke o kakršnem koli zavarovalnem kritju ali drugih načinih osebnega ali kolektivnega zavarovanja v zvezi s poklicno odgovornostjo.“
- 8 Direktiva 2005/36 pod naslovom III, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja, določa pravila za priznavanje dokazil usposobljenosti in poklicnih izkušenj. Pri industrijskih, obrtnih in trgovinskih dejavnostih, naštetih v Prilogi IV k tej direktivi, se kvalifikacije, izkazane s poklicnimi izkušnjami, avtomatično priznajo pod pogoji iz naslova III, poglavje II, navedene direktive. Člen 16 te direktive določa predvsem, da mora država članica, če dostop do take dejavnosti ali njeno opravljanje pogojuje s splošnim, poslovnim ali poklicnim znanjem in veščinami, priznati predhodno opravljanje dejavnosti v drugi državi članici kot zadosten dokaz o takem znanju in veščinah. Tozadeveno se morajo dejavnosti, našete na seznamu I v Prilogi IV k Direktivi 2005/36, med katerimi so v glavni skupini 40 navedene dejavnosti v sektorju gradbeništva, zlasti rušenje, gradnja stanovanjskih ali drugih stavb, gradnja cest, mostov in železnic, opravljati v skladu s členom 17 te direktive. Poglavje III navedenega naslova določa pravila

za avtomatično priznavanje dokazil o formalnih kvalifikacijah za nekatere poklice, kot so zdravniki, farmacevti in arhitekti, na podlagi usklajenih minimalnih pogojev usposobljenosti.

- 9 Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36), katere datum za prenos se je iztekel 28. decembra 2009 in ki se ne uporabi v tem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev.
- 10 Člen 16 te direktive z naslovom „Svoboda opravljanja storitev“ določa:

„1. Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža.

Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja.

Države članice ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo naslednjih načel:

- (a) nediskriminacije: zahteva ne sme biti niti neposredno niti posredno diskriminatorsna glede državljanstva ali v primeru pravnih oseb glede države članice, v kateri imajo sedež;

- (b) potrebe: zahteva mora biti utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja;
  
- (c) sorazmernosti: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

2. Države članice ne smejo omejiti pravice opravljanja storitev, če ima ponudnik sedež v drugi državi članici, z uveljavljanjem katere koli od naslednjih zahtev:

- (a) obveznosti, da mora ponudnik imeti sedež na njihovem ozemlju;
  
- (b) obveznosti, da ponudnik od njenih pristojnih organov pridobi dovoljenje, vključno z vpisom v register ali registracijo pri poklicnem telesu ali združenju na njihovem ozemlju, razen kadar je to predvideno v tej direktivi ali v drugih instrumentih zakonodaje Skupnosti;

[...]

3. Državi članici, v katero se odpravi ponudnik, ni preperečeno, da uveljavi zahteve glede opravljanja storitvenih dejavnosti, kadar so te v skladu z odstavkom 1 in utemeljene iz razlogov javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja. [...]

[...]“

- 11 V skladu s členom 17, točka 6, navedene direktive se člen 16 te direktive ne uporablja za zadeve iz naslova II Direktive 2005/36 in zahteve držav članic, v katerih se storitev opravlja, ki dejavnost omejujejo na posamezne poklice.

### *Nacionalno pravo*

- 12 V skladu s členom 4(1) uredbe-zakona št. 12/2004 z dne 9. januarja 2004 (*Diário da República* I, serija A, št. 7, z dne 9. januarja 2004) se lahko dejavnost gradbeništva opravlja le, če je inštitut za javna in zasebna naročila gradenj ter za nepremičnine, ki je del državne uprave in ki ga je na podlagi uredbe-zakona št. 144/2007 z dne 27. aprila 2007 (*Diário da República* I, serija A, št. 82, z dne 27. aprila 2007) nadomestil inštitut za gradbeništvo in nepremičnine, izdal dovoljenje (v nadaljevanju: dovoljenje inštituta).
- 13 V skladu s členom 6 uredbe-zakona št. 12/2004 se za nekatera manjša dela, katerih vrednost ne presega določenega praga, to dovoljenje inštituta nadomesti s potrdilom o registraciji.
- 14 Dovoljenje inštituta in potrdilo o registraciji sta konstitutivna akta, saj pred izdajo takega akta ni mogoče opravljati gradbene dejavnosti. Z dovoljenjem inštituta in potrdilom o registraciji se dovoli izvajanje del, za katera ima zadevno podjetje dovoljenje (v nadaljevanju: dovoljenje za opravljanje dejavnosti).

- 15 Na podlagi členov 4(3) in 6(3) uredbe-zakona št. 12/2004 lahko vsak samostojni podjetnik posameznik in vsaka gospodarska družba, za katere velja portugalsko pravo ali katerih sedež je v eni od držav Evropskega gospodarskega prostora, zaprosi za dovoljenje inštituta ali potrdilo o registraciji.
- 16 Vendar iz člena 4(3) uredbe-zakona št. 12/2004 v povezavi s členom 3(a) iste uredbe-zakona izhaja, da nobeno podjetje ne more na Portugalskem izvajati gradbenih, obnovitvenih, razširitvenih, prenovitvenih, popravljalnih, ohranitvenih, vzdrževalnih, čistilnih, restavracijskih in rušitvenih del ter, na splošno, kakršnih koli del, ki so povezana z gradnjo, ne da bi ga portugalski upravni organi prej klasificirali.
- 17 Klasifikacija podjetja, to pomeni, da portugalski upravni organi preverijo njegovo dovoljenje za opravljanje dejavnosti za namene uvrstitve v podkategorijo, kategorijo in skupino, se opravi po postopku, opredeljenem v poglavju III uredbe-zakona št. 12/2004 in v odloku ministra za javna gradbena dela, promet in stanovanjske zadeve št. 18/2004 z dne 10. januarja 2004 (*Diário da República* I, serija B, št. 8, z dne 10. januarja 2004).
- 18 V skladu s členom 3(c), (d) in (g) uredbe-zakona št. 12/2004 podkategorija označuje delo ali specializirano delo znotraj kategorije, skupina pa predstavlja vrednost del, ki jih podjetja lahko izvajajo pri vsaki vrsti del.
- 19 Na podlagi člena 22 te uredbe-zakona lahko upravni organ po vložitvi prošnje za izdajo dovoljenja inštituta ali potrdila o registraciji v roku 30 dni pozove vlagatelja, naj mu posreduje informacije ali predloži dokaze, zadevni vlagatelj pa ima na voljo 22 dni, da posreduje te informacije ali predloži dokaze. Če upravni organ meni, da je

vloga popolna, pošlje vlagatelju osnutek odločitve v roku 66 dni. Dokončno odločitev sprejme v roku 10 dni.

- 20 Iz členov 7 in 11 uredbe-zakona št. 12/2004 je razvidno, da morajo podjetja, da bi bila klasificirana in da bi pridobila dovoljenje inštituta, upravnemu organu dokazati, da izpolnjujejo pogoje poslovne primernosti, tehnične zmogljivosti ter gospodarske in finančne zmogljivosti. Na podlagi člena 1 odloka ministra za javna gradbena dela, promet in stanovanjske zadeve št. 14/2004 z dne 10. januarja 2004 (*Diário da República* I, serija B, št. 8, z dne 10. januarja 2004) morajo za pridobitev potrdila o registraciji dokazati poslovno primernost in primernost za izvedbo načrtovanih del.
- 21 V skladu s členom 8 uredbe-zakona št. 12/2004 in členom 1(2) odloka št. 18/2004 poslovna primernost zajema poslovno primernost podjetja in poslovno primernost podjetnika ali zakonitih zastopnikov tega podjetja. Dokazuje se predvsem z izpiski iz kazenskih evidenc.
- 22 V skladu s členom 9 uredbe-zakona št. 12/2004 in členom 1 odloka ministra za javna gradbena dela, promet in stanovanjske zadeve št. 16/2004 z dne 10. januarja 2004 (*Diário da República* I, serija B, št. 8, z dne 10. januarja 2004) se tehnična zmogljivost ocenjuje glede na organizacijsko strukturo podjetja, in sicer organigram in izkušnje v zvezi z izvedbo del, glede na oceno zaposlenih v podjetju, in sicer število tehničnih delavcev, strokovnjakov, vodij del in delavcev ter njihovo raven znanj, specializacije in poklicnih izkušenj, glede na oceno njegovih tehničnih sredstev, in sicer materialov, in glede na njegove dejanske izkušnje v dejavnosti, in sicer končana in tekoča dela.

- 23 V skladu s členom 10 uredbe-zakona št. 12/2004 se ekonomska in finančna zmogljivost ocenjujeta na podlagi presoje lastnega kapitala, skupnega prometa in prometa, doseženega z gradbenimi deli, ter na podlagi presoje finančne stabilnosti glede na kazalce splošne likvidnosti in finančne avtonomije.
- 24 Na podlagi člena 5 uredbe-zakona št. 12/2004 dovoljenje inštituta velja največ eno leto, potrdilo o registraciji pa na podlagi člena 6(4) te uredbe-zakona 5 let.
- 25 Iz členov 18(1) in 19(1) uredbe-zakona št. 12/2004 je razvidno, da morajo podjetja, ki imajo dovoljenja inštituta, za podaljšanje tega dovoljenja izpolniti „minimalne pogoje stalnosti“, to pomeni, da morajo ohraniti tehnično osebje; vrednost stroškov za plače zaposlenih na vsaj 7 % mejne vrednosti prejšnje skupine; vrednost lastnega kapitala na vsaj 10 % mejne vrednosti glavne skupine; promet, dosežen z gradbenimi deli, na vsaj 50 % mejne vrednosti prejšnje skupine in nekatere vrednosti splošne likvidnosti in finančne avtonomije.
- 26 Na podlagi člena 19(8), (9) in (11) uredbe-zakona št. 12/2004 se podjetju, ki ne izpolnjuje teh pogojev, odvzame dovoljenje za opravljanje dejavnosti. V tem primeru ni mogoče vložiti nove prošnje za klasifikacijo pred 1. avgustom naslednjega leta. Posledica popolnega ali delnega odvzema dovoljenja za opravljanje dejavnosti je prepoved zadevnemu podjetju, da konča tekoča gradbena dela, kar pripelje do takojšnjega razdrtja vseh pogodb v zvezi s temi deli zaradi nespoštovanja pogodbenih obveznosti s strani tega podjetja.

- 27 V skladu s členi 37, 38 in 48 uredbe-zakona št. 12/2004 je za kršitve pravil, ki se uporabljajo na podlagi te uredbe-zakona, zagrožena globa. Vsaka gradbena dejavnost, ki se opravlja brez dovoljenja inštituta ali potrdila o registraciji, pomeni zelo hudo kršitev, za katero je zagrožena denarna kazen do 44800 EUR. Poleg tega se lahko naložijo dodatne kazni glede na resnost kršitve. Med temi kaznimi so prepoved opravljanja dejavnosti, odvzem potrdila o registraciji ali dovoljenja inštituta ter odvzem pravice do sodelovanja pri pogajanjih ali pri razpisih za oddajo javnih naročil gradenj in storitev. Za neupoštevanje dodatnih sankcij se kazensko odgovarja.

## **Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem**

- 28 Komisija je z uradnim opominom z dne 18. oktobra 2006 obvestila Portugalsko republiko, da pravila te države članice v zvezi z dostopom do gradbene dejavnosti in njene- ga opravljanja na Portugalskem šteje za nezdržljiva s členom 49 ES, saj ta pravila postavljajo iste zahteve za začasno opravljanje storitev kot za ustanavljanje ponudnikov gradbenih storitev. Komisija je v zvezi s tem predvsem poudarila, da to, da preizkus strokovne usposobljenosti, od katerega je odvisna pridobitev dovoljenja inštituta ali potrdila o registraciji, ne razlikuje med ponudniki storitev, katerih usposobljenost in strokovne, tehnične in gospodarske zmogljivosti so bile predmet nadzora v državi članici sedeža, in ponudniki storitev, nad katerimi ni bil izveden tak nadzor, omejuje svobodo opravljanja storitev ponudnikov s sedežem v drugih državah članicah, v katerih so že izpolnili pogoje za ustanovitev in v katerih opravljajo enake ali podobne storitve.



- 29 Portugalska republika je v dopisu z dne 24. januarja 2007 odgovorila, da je gradbena dejavnost na Portugalskem dejavnost, izrecno pridržana podjetjem in osebam, ki izpolnjujejo določene pogoje. Gradbena dejavnost naj se ne bi mogla niti se ne bi smela opravljati svobodno, kajti to pomeni tveganje za kakovost stavbne dediščine in za varnost uporabnikov. Namen pogojev dostopa do te dejavnosti, predvidenih s portugalskim zakonom, je torej varstvo javnega interesa, zlasti pa varstvo potrošnikov, varnost, boj proti goljufigam in varstvo okolja. Zato naj bi bile omejitve svobode opravljanja storitev, ki so posledica navedenih pogojev, utemeljene z nujnimi razlogi v splošnem interesu.
- 30 Ker se Komisija s tem stališčem ni strinjala, je z dopisom z dne 29. junija 2007 na Portugalsko republiko naslovila obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj v roku dveh mesecev sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem.
- 31 Portugalska republika je z dopisoma z dne 17. avgusta in 10. oktobra 2007 odgovorila na navedeno mnenje in dodatno razložila, zakaj meni, da so sporne določbe njene nacionalne zakonodaje združljive s členom 49 ES.
- 32 Ker Komisija ni bila zadovoljna s tem odgovorom, je vložila to tožbo.
- 33 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 23. aprila 2009 dovolil Republiki Poljski, da intervenira v podporo predlogom Komisije.

## Tožba

### *Dopustnost*

#### Trditve strank

- <sup>34</sup> Portugalska republika navaja tri ugovore nedopustnosti.
- <sup>35</sup> Prvič, trdi, da so skoraj vsi tožbeni razlogi, navedeni v tožbi, novi in niso bili predstavljeni niti v obrazloženem mnenju niti v prejšnji fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Teh tožbenih razlogov naj niti ne bi bilo mogoče izpeljati iz analize tega mnenja. Poleg tega naj se ne bi nedvoumno in ustrezno nanašali na navedbe v odgovoru Portugalske republike na navedeno mnenje.
- <sup>36</sup> Drugič, Komisija naj z navedenimi tožbenimi razlogi ne bi jasno obrazložila, kateri konkretni pogoji in določbe iz uredbe-zakona št. 12/2004 naj bi vplivali na svobodo opravljanja storitev, in naj ne bi pojasnila, kako jo omejujejo. Poleg tega naj ne bi navedla, katere predpise bi bilo treba spremeniti ali kakšna je vsebina zahtevanih sprememb. Tožba naj bi torej vsebovala nezadostno obrazložitev ugotovitev Komisije. Komisija naj tožbi tudi ne bi priložila nobenega pravnega besedila.

- 37 Tretjič, Komisija naj ne bi predložila nobenega dokaza, s katerim bi podprla svoje ugotovitve v zvezi z domnevnim omejevalnim učinkom pogojev, predvidenih v uredbi-zakonu št. 12/2004, in v zvezi z neobstojem utemeljitve navedenih pogojev. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa naj bi Komisija dokazala dejstva in položaje, ki jih navaja v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 38 Komisija predlaga, naj se vse te trditve zavrnejo.
- 39 Komisija zlasti navaja, da ni spremenila razloga za tožbo, ki je enak razlogu, predstavljenemu v uradnem opominu in obrazloženem mnenju, in sicer kršitev člena 49 ES, ki izhaja iz tega, da ureditev, uvedena z uredbo-zakonom št. 12/2004, za opravljanje gradbenih storitev zahteva izpolnjevanje pogojev za ustanovitev. Poleg tega naj bi se skozi ves postopek opirala na en sam argument, izražen na različne načine, ki naj bi pokazal, da je celotna ureditev nezdružljiva s svobodo opravljanja storitev.
- 40 Komisija pojasnjuje, da Portugalski republiki ne očita nekega posebnega vidika tega sistema, ampak rezultat, do katerega ta sistem pripelje. V teh okoliščinah naj ne bi bilo treba ločeno presoјati vsakega vidika, o katerem se je razpravljalo. Torej naj ne bi šlo za to, da se opredelijo konkretne določbe nacionalne zakonodaje, ki kršijo pravo Unije, temveč za to, ali Portugalska republika na svojem ozemlju zagotavlja svobodo opravljanja gradbenih storitev. Komisija meni, da so v tožbi popolnoma jasno našteje zahteve, ki omejujejo svobodo opravljanja storitev. Ta omejitve naj bi bila namreč posledica vseh pogojev za dovoljenje za izvedbo del, torej vseh pogojev klasifikacije, ponovne klasifikacije in stalnosti dejavnosti, in torej celotnega spornega sistema.

- 41 Nazadnje Komisija meni, da se glede na predmet postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ne zahteva, da se tožba sklicuje na navedbe iz odgovora zadevne države članice na obrazloženo mnenje. Poleg tega, ker je uredba-zakon št. 12/2004 lahko dostopna, je naj na podlagi načela *jura novit curia* ne bi bilo treba predložiti Sodišču. Vsekakor pa naj bi bile v tožbi navedene vse nacionalne določbe, ki so po njenem mnenju nezdružljive s členom 49 ES.

### Presoja Sodišča

- 42 V zvezi s prvim ugovorom nedopustnosti je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen predhodnega postopka, da se zadevni državi da možnost, da izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije, in da se učinkovito brani pred očitki Komisije. Pravilnost tega postopka pomeni bistveno jamstvo, ki ga želi zagotoviti Pogodba ES, ne le za varstvo pravic zadevne države članice, temveč tudi za to, da se zagotovi, da bo v morebitnem sodnem postopku predmet spora jasno opredeljen (glej zlasti sodbo z dne 11. septembra 2008 v zadevi Komisija proti Litvi, C-274/07, ZOdl., str. I-7117, točki 20 in 21 ter navedena sodna praksa).
- 43 Iz tega izhaja, da je predmet tožbe, ki je vložena v skladu s členom 226 ES, omejen s predhodnim postopkom, določenim v tem členu. Tožba mora torej temeljiti na istih razlogih in trditvah, kot so navedeni v obrazloženem mnenju (glej sodbi z dne 20. junija 2002 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-287/00, Recueil, str. I-5811, točka 18, in z dne 9. februarja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-305/03, ZOdl., str. I-1213, točka 22, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Litvi, točka 22).

- 44 Vendar ta zahteva ne more pomeniti, da je v vsakem primeru potrebna popolna skladnost med očitki, navedenimi v izreku obrazloženega mnenja, in tožbenimi predlogi, če predmet spora, kakor je bil opredeljen v obrazloženem mnenju, ni bil razširjen ali spremenjen (glej sodbe z dne 14. julija 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-433/03, ZOdl., str. I-6985, točka 28; z dne 7. septembra 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-484/04, ZOdl., str. I-7471, točka 25, in z dne 8. julija 2010 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-171/08, ZOdl., str. I-6817, točka 26).
- 45 Ugotoviti je treba, da v tej zadevi Komisija ni niti razširila niti spremenila predmeta spora, kakor je bil opredeljen v obrazloženem mnenju.
- 46 Kot je sicer potrdila Portugalska republika v točki 46 odgovora na tožbo, je Komisija namreč tako v izreku obrazloženega mnenja kot v tožbenih predlogih jasno navedla, da Portugalski republiki očita neizpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz člena 49 ES, ker ta – zlasti z ureditvijo, uvedeno na podlagi uredbe-zakona št. 12/2004 – za opravljanje gradbenih storitev na Portugalskem določa enake pogoje kot za ustanovitev.
- 47 Tako se s tem, da je Komisija v svoji tožbi podrobno navedla argumente v podporo svoji ugotovitvi o domnevni neizpolnitvi obveznosti, ki so bili splošneje navedeni že v uradnem opominu in v obrazloženem mnenju, in je zgolj dodatno pojasnila razloge, zakaj meni, da je navedena ureditev nezdružljiva s svobodo opravljanja storitev, ni spremenil predmet navedene neizpolnitve obveznosti in to torej nima nobenega vpliva na obseg spora (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Finski, C-185/00, Recueil, str. I-14189, točke od 84 do 87, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 29).

- 48 V teh okoliščinah je treba prvi ugovor nedopustnosti zavriniti, ker se nikakor – v nasprotju s tem, kar meni Portugalska republika – ne zahteva, da se mora utemeljitev Komisije v fazi tožbe posebej nanašati na navedbe iz odgovorov, ki jih je dala ta država članica med predhodnim postopkom in ki jih je poleg tega Komisija izčrpno povzela v svoji tožbi.
- 49 V zvezi z drugim ugovorom nedopustnosti je treba spomniti, da člen 38(1)(c) Poslovnika Sodišča določa, da je treba v vsaki tožbi navesti zlasti predmet spora in povzetek tožbenih razlogov, na katerih temelji tožba. Komisija mora zato v vsaki tožbi, ki jo vloži na podlagi člena 226 ES, dovolj natančno in jasno opredeliti očitke, na katere se sklicuje, da tako omogoči državi članici, da pripravi svojo obrambo, in Sodišču, da preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (glej zlasti sodbi z dne 4. maja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-98/04, ZOdl., str. I-4003, točka 18, in z dne 19. novembra 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-540/07, ZOdl., str. I-10983, točka 17).
- 50 V tej zadevi iz obrazložitve in tožbenih predlogov Komisije dovolj jasno in natančno izhaja, da se ta tožba nanaša na združljivost celotne ureditve, uvedene na podlagi uredbe-zakona št. 12/2004, z načelom svobode opravljanja storitev. Poleg tega je očitno, da je Portugalska republika dejansko razumela, da ji Komisija očita nespoštovanje navedenega načela, ker na svojem ozemlju za vsako izvajanje gradbene dejavnosti določa pogoje, ki so predvideni s to ureditvijo in s katerimi zavezuje zlasti gradbena podjetja, ki že imajo sedež v drugi državi članici, da pri portugalskem upravnem organu predhodno pridobijo dovoljenje, pri čemer morajo izpolniti enake zahteve kot podjetja, ki želijo ustanoviti družbo na Portugalskem. V teh okoliščinah se je torej Portugalska republika lahko učinkovito branila.

- 51 V zvezi s kritiko Portugalske republike, da Komisija ni navedla, kako naj bi bilo treba navedeno ureditev po njenem mnenju spremeniti, je treba poudariti, da Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso v svojem obrazloženem mnenju ali v tožbi, vloženi pri Sodišču, ni dolžna navesti ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče odpraviti očitano neizpolnitev obveznosti (glej sodbi z dne 11. julija 1991 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-247/89, Recueil, str. I-3659, točka 22, in z dne 26. marca 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-559/07, točka 23).
- 52 Nazadnje, čeprav je res, da Komisija svoji tožbi ni priložila celotnega besedila upoštevne nacionalne zakonodaje, pa je vendarle v tožbi in obrazloženem mnenju, ki ji je bilo priloženo, navedla in pojasnila vsebino določb te zakonodaje, na katere je oprla svojo tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti. Poleg tega Portugalska republika ni izpodbijala obstoja teh določb, ampak je zgolj izpodbijala konceptualno razlago teh določb s strani Komisije in podala pojasnila, ki jih je štela za potrebna, da bi Sodišče lahko ustrezno presodilo vsebino teh določb. Sicer pa je treba poudariti, da ker je bila navedena zakonodaja objavljena v *Diário da República* in je torej javno dostopna, lahko Sodišče preveri resničnost trditev Komisije v zvezi z vsebino spornih določb.
- 53 Zato je treba drugi ugovor nedopustnosti, ki ga je navedla Portugalska republika, prav tako zavrniti.
- 54 V zvezi s tretjim ugovorom nedopustnosti je treba spomniti, da mora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES Komisija dokazati zatrjevano neizpolnitev, predložiti Sodišču potrebne dokaze, da lahko to preveri, ali gre za navedeno neizpolnitev, pri čemer pa se ne more opreti na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbi z dne 6. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu,

C-434/01, Recueil, str. I-13239, točka 21, in z dne 14. junija 2007 v zadevi Komisija proti Finski, C-342/05, ZOdl., str. I-4713, točka 23).

- 55 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se v tem primeru Komisija nikakor ni oprla zgolj na domneve, ne da bi predložila dokaze, ki jih Sodišče potrebuje za presojo neizpolnitve obveznosti, očitane Portugalski republiki. Kot je že bilo poudarjeno v točki 52 te sodbe, je Komisija namreč v svoji tožbi navedla in pojasnila vsebino nacionalnih določb, iz uporabe katerih po njenem mnenju izhaja navedena neizpolnitev obveznosti. Poleg tega je razvila podrobno pravno utemeljitev, da bi prikazala, da ureditev, uvedena na podlagi uredbe-zakona št. 12/2004, povzroča omejitev svobode opravljanja storitev in da ta omejitev ni utemeljena z razlogi v splošnem interesu, ki jih je navedla Portugalska republika. Prav tako je na obravnavi pojasnila, da je začela ta postopek po pritožbah gradbenih podjetij s sedeži v drugih državah članicah, ki jim je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za opravljanje gradbenih storitev na Portugalskem.
- 56 Vprašanje, ali je Komisija s temi dokazi dejansko pravno zadostno dokazala obstoj navedene neizpolnitve obveznosti, ni vprašanje dopustnosti, ampak vprašanje utemeljenosti tožbe.
- 57 Ker je torej treba tudi tretji ugovor nedopustnosti, ki ga je navedla Portugalska republika, zavrniti, je treba tožbo Komisije razglasiti za dopustno.



*Vsebinska presoja*

## Trditve strank

- 58 Komisija poudarja, da portugalski sistem, predvsem pa uredba-zakon št. 12/2004, temelji na pravilu, da mora vsako gradbeno podjetje, če želi opravljati gradbene storitve na Portugalskem, predhodno imeti dostop do gradbene dejavnosti na Portugalskem, ta dostop pa mu morajo odobriti portugalski upravni organi. Tako pravilo pa naj bi bilo nezdržljivo s členom 49 ES. Gradbena podjetja s sedežem v drugih državah članicah naj bi že imela dostop do te dejavnosti in njihovo dovoljenje za opravljanje dejavnosti naj bi že bilo predmet nadzora v državi članici sedeža. V teh okoliščinah naj si Portugalska republika ne bi mogla prilastiti pravice, da drugič dovoli dostop do gradbene dejavnosti podjetja s sedežem v drugi državi članici, tako da bi s svojimi pravili nadomestila pravila te druge države članice.
- 59 Komisija poudarja, da Portugalski republiki konkretno očita, da ni upoštevala kontrol in jamstev, ki so jim podjetja, ki opravljajo storitve, že podvržena v državi članici sedeža. V tem smislu trdi, da Portugalska republika ne preverja, ali je raven varstva v državi članici sedeža podobna ravni varstva na Portugalskem, niti ali je dejavnost, ki jo ponudnik opravlja v drugih državah članicah, enaka dejavnosti, ki jo namerava opravljati na Portugalskem.
- 60 Komisija trdi, da so pogoji dostopa do gradbene dejavnosti, predvideni s portugalskim sistemom, pogoji za ustanovitev. Navedeni sistem naj predvsem ne bi razlikoval med ustanovitvijo in začasnim opravljanjem storitev. Komisija meni, da obveznost, ki jo morajo izpolniti podjetja, ki že imajo sedež v drugi državi članici, in sicer dokazati

portugalskim upravnim organom, da izpolnjujejo vse pogoje za ustanovitev, predvidene v portugalskem pravu, da bi imela dostop do gradbene dejavnosti, s portugalskega trga izključuje vsako opravljanje gradbenih storitev s strani podjetij s sedežem v drugih državah članicah, ki nimajo sedeža na Portugalskem. V zvezi s tem se sklicuje predvsem na sodbo z dne 25. julija 1991 v zadevi Säger (C-76/90, Recueil, str. I-4221, točka 13), iz katere izhaja, da država članica opravljanja storitev na svojem ozemlju ne more pogojevati z izpolnitvijo vseh pogojev, ki veljajo za ustanovitev, saj bi s tem odvzela sleherni praktični učinek določbam Pogodbe, katerih namen je ravno zagotoviti svobodo opravljanja storitev.

- 61 Komisija poleg tega trdi, da je v gradbenem sektorju na Portugalskem znatno pomanjkanje pravne varnosti. Pojasnjuje, da mora zainteresirano podjetje, da bi lahko imelo dostop do gradbene dejavnosti na Portugalskem, dokazati, da so njegovi poslovodje in upravljavci že izvajali gradbena dela, ki so imela tako vrednost in so bila tako pomembna kot gradbena dela, ki jih podjetje namerava opraviti, in dokazati, da je že izvajalo gradbena dela, ki ustrezajo vrsti gradbenih del, do katerih želi dostopiti. Te zahteve naj bi bile protislovne, kajti če bi podjetje že izvedlo gradbena dela, ki ustrezajo tej vrsti del, bi to bilo zato, ker je že imelo dostop do gradbene dejavnosti. Poleg tega naj portugalsko pravo ne bi določalo meril za ocenjevanje dejanskih izkušenj. V teh okoliščinah bi podjetja, ki opravljajo storitve in imajo sedež v drugih državah članicah, zelo težko opravljala gradbene storitve na Portugalskem.

- 62 Komisija tudi meni, da je okoliščina, da so podjetja za gradbene storitve na podlagi člena 19 uredbe-zakona št. 12/2004 ne samo zavezana, da pridobijo dostop do dejavnosti, ampak morajo tudi izpolniti pogoje, ki se zahtevajo za nadaljevanje opravljanja dejavnosti, nezdržljiva s členom 49 ES. V tem okviru poudarja, da je dovoljenje za opravljanje gradbene dejavnosti dano zadevnemu podjetju za zelo kratek čas in da ga mora to podjetje torej redno podaljševati, če želi še naprej opravljati gradbene

storitve, kar pomeni, da mora stalno izpolnjevati pogoje za dostop do gradbene dejavnosti. Začasno opravljanje storitev pa *per definitionem* pomeni ravno to, da opravljanje dejavnosti ni nepretrgano.

- 63 Komisija priznava, da Portugalska republika lahko regulira gradbeno dejavnost. Vendar na eni strani meni, da sporni sistem ne pomeni ureditve gradbene dejavnosti, ampak ureditev dostopa do te dejavnosti. Na drugi strani pa meni, da bi bilo mogoče ta sistem nadomestiti z drugačno, manj omejujočo ureditvijo, zlasti z boljšim nadzorom izvajanja gradbene dejavnosti. V tem smislu trdi, da bi bilo spoštovanje tehničnih in pravnih pravil, ki veljajo za gradnjo stavb in na katera se sklicuje Portugalska republika, mogoče zagotoviti s pravom na področju urbanizma in zasebnim pravom na področju gradbene dejavnosti. Prav tako bi lahko pravo na področju urbanizma zagotovilo varstvo zgodovinske stavbne dediščine in ji dalo pravo veljavo, izboljšanje grajenega okolja in kakovost stavb pa bi lahko bila zagotovljena s pravom varstva okolja. Portugalska republika naj nikakor ne bi mogla niti pooblastiti niti kvalificirati podjetja v skladu s svojim nacionalnim pravom in v celoti prezreti kvalifikacije in usposobljenost, ki jih je pridobilo to podjetje v državi članici, v kateri ima sedež.
- 64 Komisija se nazadnje sklicuje na Direktivo 2005/36, ki naj bi pod naslovom II uvedla posebno ureditev za opravljanje storitev. V tem okviru naj bi Portugalska republika ohranila možnost, da lahko za opravljanje gradbenih storitev vsako leto zahteva samo prijavo, ki se mora oddati vnaprej, če ponudnik storitev opravlja storitve na njenem ozemlju, vendar ne sme postavljati nobenih drugih pogojev. Zato naj bi bila vsaka druga obveznost poleg letne prijave, ki se mora oddati vnaprej, predvidene z navedeno direktivo, neutemeljena omejitev svobode opravljanja storitev. Komisija je v svoji repliki pojasnila, da v tožbi ni trdila, da bi morali biti ukrepi, ki jih mora Portugalska republika sprejeti, v obliki same letne prijave, ki se mora oddati vnaprej, ampak da je to državo članico zgolj opozorila na določbe Direktive 2005/36. Čeprav naj bi ta direktiva urejala regulirane poklice, in ne regulirane gospodarske dejavnosti, pa pogoji dostopa do gradbene dejavnosti, predvideni s spornimi portugalskimi predpisi, zlasti pa

pogoj o tehnični zmogljivosti, vsebujejo zahteve, ki se nanašajo ne samo na podjetje, ampak tudi na njegove poslovodje, upravljavce, tehnične delavce, strokovnjake, vodje del in delavce. Poleg tega naj bi se pravila Direktive 2005/36 nanašala na posamezno podjetje vedno, kadar je mogoče gospodarsko upoštevno dejavnost pripisati osebi, katere poklic pomeni to dejavnost.

<sup>65</sup> Portugalska republika pojasnjuje, da je bila z uredbo-zakonom št. 12/2004 uvedena pravna ureditev opravljanja gradbene dejavnosti, ki s tem, da pogojuje dostop do te dejavnosti s pridobitvijo dovoljenja, ustreza pravni ureditvi regulirane gospodarske dejavnosti. Trdi, da te ureditve vendarle ni mogoče šteti za omejitev svobode opravljanja storitev, saj so sporne določbe utemeljene z razlogi javnega reda, predvsem z zahtevo po zagotavljanju solidnosti in varnosti gradenj, ter s potrebo po varstvu okolja in mestne dediščine ter pravic potrošnikov in uporabnikov nepremičnin na splošno, ki bi bile sicer nepopravljivo prizadete.

<sup>66</sup> Portugalska republika meni predvsem, da pogoje, uvedene z navedeno ureditvijo, utemeljuje poseben položaj gradbene dejavnosti, za katero so značilne škodljive prakse, ki se pojavljajo pri običajni dejavnosti podjetij v tem sektorju. V zvezi s tem se sklicuje predvsem na dejstvo, da sta gradbena dejavnost in njeno pravilno izvajanje bistvena za zagotovitev varnosti in kakovosti življenja prebivalcev, da gre za še posebej kompleksno dejavnost, ki predstavlja povišano stopnjo nevarnosti in za katero je značilna široka uporaba nizkokvalificiranih delavcev, in da je ta dejavnost zaznamovana s stalnimi kršitvami pravnih obveznosti in goljufivimi ravnanji. Enostavnost ustanovitve

gradbenih podjetij bi pripeljala do splošne prakse, da bi podjetja pobrala dobičke iz sklenjenih poslov in nato izginila, ne da bi izplačala plače delavcem niti plačala račune dobaviteljem in bi se izognila obveznosti jamčiti za izvedena dela.

67 Portugalska republika meni, da je treba glede na navedene značilnosti gradbene dejavnosti na Portugalskem in glede na to, da zgolj represivna sredstva ne zadostujejo, da bi se preprečila nepopravljiva škoda, to dejavnost nujno regulirati. Ker so nepremičnine dolgoročna sredstva, ki imajo pomemben vpliv na urejenost okolja in življenje državljanov, se gradbena dejavnost ne bi mogla niti ne bi smela izvajati svobodno, saj bi to lahko pomenilo tveganje za kakovost stavbne dediščine in torej za varnost njenih uporabnikov. Zato naj bi bilo nujno določiti minimalne zahteve za dostop do navedene dejavnosti, da bi se zagotovilo, da imajo vsa gradbena podjetja zadostne kvalifikacije in zmogljivosti. Portugalska republika naj bi bila poleg tega z ustavo zavezana zagotoviti primerno stopnjo varstva pravic in jamstev, ki jih ta predvideva za državljane in potrošnike.

68 Portugalska republika trdi, da je treba zagotoviti minimalno usklajenost med obveznostmi, naloženimi državam članicam na podlagi člena 49 ES, in drugimi določbami prava Unije. V tem okviru se sklicuje predvsem na Direktivo 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL L 134, str. 1) ter Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L 134, str. 114), ki naj bi v bistvu vsebovali enako ureditev dostopa do zadevnih dejavnosti, kot je ureditev, določena s spornimi predpisi. Poleg tega naj bi bil končni potrošnik v okviru zasebnih gradbenih del v šibkejšem položaju kot javni subjekt. Sporni sistem naj bi bil uveden ravno zaradi varstva potrošnikov in

zasebnih subjektov, ki delujejo kot investitorji in so v šibkejšem položaju. Varstvo potrošnikov pa naj bi bila temeljna politika Unije in se odraža predvsem v členu 153 ES.

- 69 Portugalska republika meni, da interesi, ki jih skuša uredba-zakon št. 12/2004 zaščititi, spadajo deloma pod javni red in so v preostalem nujni razlogi v splošnem interesu. Pogoji, predvideni z navedeno uredbo-zakonom za pridobitev dovoljenja za opravljane gradbene dejavnosti, naj bi izpolnjevali vse zahteve, ki jih je določilo Sodišče, da bi jih bilo mogoče šteti za utemeljene. Uporabljali naj bi se predvsem nediskriminatorno in naj bi bili nujni in sorazmerni glede na zelene cilje.
- 70 V tem okviru Portugalska republika pojasnjuje, da je namen zahteve po poslovni primernosti predvsem zagotoviti poštenost podjetja in njegovo pripravljenost za opravljanje gradbene dejavnosti glede na številne veljavne zakonske, pogodbene in etične norme in zagotoviti, da se ohrani zakonito in pošteno poslovno ravnanje. Namen zahteve po tehničnih zmogljivostih naj bi bil zagotoviti, da imajo gradbena podjetja na voljo dovolj zaposlenih, zlasti tehničnih delavcev in osebja, ki ima primerne kvalifikacije za dela, ki jih podjetje želi izvesti. Namen zahteve po gospodarski in finančni zmogljivosti naj bi bil predvsem zagotoviti plačilno sposobnost podjetij, njihovo zmožnost spoštovati svoje obveznosti ter pravilno in pošteno upravljanje sredstev in interesov, ki so jim bili zaupani, in preprečiti opustitev gradbenih del in kazniva dejanja, do katerih bi lahko prišlo med opravljanjem dejavnosti.
- 71 Portugalska republika trdi, da si glede na razloge, ki so podlaga za določbe iz uredbe-zakona št. 12/2004, in glede na to, da je gradnja stalna in dolgotrajna gospodarska dejavnost, ni mogoče predstavljati, da podjetju ne bi bilo treba upoštevati teh določb in da pri tem ne bi obstajala nevarnost uničenja sistema, vzpostavljenega s to uredbo-zakonom, in oviranja ciljev, ki jih ta skuša doseči. Za varstvo potrošnikov naj bi bilo predvsem nujno, da bi za podjetja veljala enotna ureditev ne glede na intenzivnost dejavnosti, ki jo opravljajo nacionalni gospodarski subjekti ali gospodarski subjekti iz

druge države članice, kajti sicer bi potrošnik nosil breme soočenja z več pravnimi redi, katerih predpisov pa ne bi mogel poznati.

- 72 Poleg tega naj ne bi bilo mogoče šteti, da uredba-zakon št. 12/2004 krši člen 49 ES zgolj zato, ker ne razlikuje med opravljanjem storitev in ustanovitvijo. Taka razlaga naj bi bila v očitnem nasprotju s členom 50(2) ES in naj je ne bi bilo mogoče izpeljati iz sodne prakse Sodišča, zlasti pa ne iz zgoraj navedene sodbe Säger, ki jo je navedla Komisija.
- 73 Portugalska republika oporeka temu, da njena nacionalna zakonodaja ne razlikuje med ustanovitvijo gradbenega podjetja in opravljanjem storitev s strani tega podjetja. V zvezi s tem pojasnjuje, da mora gospodarska družba, ki želi opravljati gradbeno dejavnost dlje kot eno leto, v skladu s portugalskim zakonikom o gospodarskih družbah ustanoviti predstavništvo in imenovati svojega zastopnika. Za gradbena podjetja, ki opravljajo občasne storitve manj kot eno leto, naj ne bi bilo predpisano, da morajo imeti predstavništvo, ampak naj bi morala zgolj pridobiti dovoljenje za opravljanje gradbene dejavnosti. Trud naj bi bil torej vložen v to, da so bili v nacionalni zakonodaji predvideni mehanizmi za prilagoditev in olajšanje spoštovanja pogojev za dostop do gradbene dejavnosti s strani podjetij, ki imajo sedež v drugi državi članici.
- 74 Ker naj bi se lahko ponudnik storitev poleg tega lahko odločil, da ne bo podaljšal dovoljenja za opravljanje gradbene dejavnosti, ali celo da bo prosil za njegovo razveljavitev, kar bi povzročilo, da ta ponudnik ne bi bil več dolžan spoštovati zahtev, ki jih nalaga uredba-zakon št. 12/2004, naj bi dejansko obstajalo razlikovanje med opravljanjem storitev in ustanovitvijo.

- 75 Prav tako če za ponudnika storitev v državi članici, v kateri ima sedež, veljajo enaki pogoji, kot so predvideni v portugalski zakonodaji, bi ta lahko to dokazal, da bi pridobil dovoljenje za opravljanje gradbene dejavnosti na Portugalskem. V takem primeru bi pridobil to dovoljenje skoraj avtomatično, saj bi izpolnjeval vse zahtevane pogoje.
- 76 Vendar naj glede na raznovrstnost pravnih redov v Uniji ne bi bilo mogoče šteti, da sam obstoj dovoljenja v državi članici zadostuje, da se lahko brezpogojno opravljajo storitve v drugih državah članicah. Prav tako naj glede na številnost teh pravnih redov ne bi bilo mogoče od portugalskega upravnega organa zahtevati, da preveri raven varstva, zagotovljenega v drugi državi članici, saj bi bilo to izjemno težko. Poleg tega naj nekatere države članice ne bi imele zakonodaje v zvezi z dostopom do gradbene dejavnosti za zasebna gradbena dela.
- 77 Portugalska republika meni, da je sklicevanje Komisije na Direktivo 2005/36 brez pomena. Ta direktiva naj se namreč ne bi uporabljala v tem postopku, saj gre tu za opravljanje regulirane gospodarske dejavnosti, za katero velja pravna ureditev dostopa zaradi razlogov v splošnem interesu, in ne za „poklic“ v smislu navedene direktive. Poklicne kvalifikacije naj bi bile samo eden od pogojev, ki jih morajo gradbena podjetja izpolnjevati.
- 78 V tem istem smislu Portugalska republika trdi, da predpisi o opravljanju gradbene dejavnosti do sprejetja Direktive 2006/123 niso bili predmet usklajevanja na ravni Unije. Meni, da glede na obveznosti, ustvarjene s to direktivo, katere datum za prenos se je iztekel šele 28. decembra 2009, ni mogoče trditi, da te iste obveznosti izhajajo neposredno iz Pogodbe. Nazadnje naj bi se zaradi prenosa navedene direktive v tem



trenutku presojali vsi upoštevni portugalski predpisi, ki se nanašajo na skoraj sto reguliranih gospodarskih dejavnosti, vključno z gradbeno dejavnostjo. Če bi se torej v kratkem spremenila cela vrsta portugalske zakonodaje, ta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti skoraj ne bi imel praktičnega učinka in bi ga bilo treba ustaviti.

- 79 Republika Poljska trdi, da je sistem predhodnega dovoljenja, ki ga potrebujejo ponudniki iz drugih držav članic za opravljanje storitev, mogoče utemeljiti le izjemoma, če se dokaže, da nadzor, ki se izvaja med potekom dejavnosti, ali naknadni nadzor nista dovolj učinkovita. Portugalska republika pa naj ne bi dokazala niti, da njen sistem dovoljenja prispeva k povečanju varnosti v gradbenem sektorju, niti da je ta sistem nujen za uresničitev zelenih ciljev. Uresničitev teh ciljev naj bi bilo namreč mogoče zagotoviti z ukrepi, s katerimi bi se zahtevalo dovoljenje za konkretno gradnjo, ne pa za samo gradbeno dejavnost. Taki ukrepi, skupaj z nadzorom procesa gradnje, naj bi bili veliko učinkovitejši za zagotovitev kakovosti, trajnosti in varnosti gradenj ter spoštovanja nacionalnih pravnih in tehničnih norm.
- 80 Po mnenju Republike Poljske poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo organi države članice gostiteljice upoštevati zahteve, ki jih mora gospodarski subjekt ali njegovo osebje izpolnjevati že v državi članici izvora. Vendar naj Portugalska republika s tem, da je uporabila enake določbe za nacionalna podjetja in podjetja s sedežem v drugih državah članicah, ne bi upoštevala pogojev, ki so jih ponudniki že izpolnili v državi članici sedeža. Poleg tega naj se Portugalska republika ne bi mogla sklicevati na nepoznavanje določb drugih držav članic in raznovrstnost veljavnih predpisov, da bi utemeljila omejitev prostega pretoka storitev.

## Presoja Sodišča

- 81 Najprej je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, tako da Sodišče ne sme upoštevati pozneje nastalih sprememb (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji z dne 14. julija 2005, točka 32, in sodbo z dne 26. novembra 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-13/09, točka 9). Poleg tega je v skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso Komisija edina pristojna za odločanje, ali je primerno uvesti postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti in zaradi katerega ravnanja ali opustitve, očitane zadevni državi članici, je treba ta postopek uvesti (glej zlasti sodbi z dne 5. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-471/98, Recueil, str. I-9681, točka 39, in z dne 12. novembra 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-199/07, ZOdl., str. I-10669, točka 23).
- 82 Iz tega sledi, da je treba zavrnil argument Portugalske republike, da bi postopek zaradi neizpolnitve obveznosti imel zgolj majhno praktično vrednost in bi ga bilo treba ustaviti zaradi tega, ker naj bi se veliko portugalske zakonodaje v kratkem spremenilo zaradi prenosa Direktive 2006/123.
- 83 V zvezi z združljivostjo sporne nacionalne ureditve s členom 49 ES je v skladu z ustaljeno sodno prakso, da ta člen ne zahteva le odprave vsakršne diskriminacije ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici na podlagi njegove nacionalne pripadnosti, ampak tudi odpravo vseh omejitev – čeprav veljajo brez razlik za nacionalne ponudnike storitev in za ponudnike storitev iz drugih držav članic – če te omejitve prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost dejavnosti ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve (glej zlasti sodbo z dne 5. marca 2009 v zadevi Kattner Stahlbau, C-350/07, ZOdl., str. I-1513, točka 78 in navedena sodna praksa).

- 84 Sodišče je tako večkrat razsodilo, da nacionalna ureditev, v okviru katere se za opravljanje storitev podjetja s sedežem v drugi državi članici na nacionalnem ozemlju zahteva izdaja upravnega dovoljenja, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Säger, točka 14, ter sodbe z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Vander Elst, C-43/93, Recueil, str. I-3803, točka 15; z dne 9. marca 2000 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-355/98, Recueil, str. I-1221, točka 35, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-171/02, ZOdl., str. I-5645, točka 60).
- 85 Poleg tega dejstvo, ki ga je navedla Portugalska republika, da gradbena dela na splošno trajajo kar nekaj časa in da bi se lahko zaradi tega izkazalo, da je težko razlikovati med temi storitvami in položajem, v katerem ima ponudnik storitve dejansko sedež v državi članici gostiteljici, nikakor ne more povzročiti avtomatične izključitve teh storitev s področja uporabe člena 49 ES. Tako je Sodišče že ugotovilo, da ta zajema tudi storitve, ki se opravljajo dalj časa, celo več let, in je pri tem kot primer med drugim navedlo storitve, opravljene v okviru gradnje velike stavbe (glej sodbo z dne 11. decembra 2003 v zadevi Schnitzer, C-215/01, Recueil, str. I-14847, točka 30).
- 86 Iz zgoraj navedene sodne prakse nedvomno izhaja, da ureditev – uvedena z uredbo-zakonom št. 12/2004, na podlagi katere morajo tudi podjetja, ki so že zakonito ustanovljena v drugi državi članici, preden lahko začnejo začasno opravljati gradbene storitve na Portugalskem, pri portugalski upravi pridobiti dovoljenje za opravljanje vrste storitev, ki jih želijo opravljati – pomeni omejitev svobode opravljanja storitev.
- 87 V zvezi z argumentom Portugalske republike, da se določbe o svobodi opravljanja storitev iz Direktive 2006/123 še ne uporabljajo za ta postopek, je treba poudariti, da je mogoče v skladu z ustaljeno sodno prakso, čeprav ni ukrepov usklajevanja, omejitev člena 49 ES utemeljiti le s predpisi, ki imajo podlago v nujnih razlogih v splošnem interesu in veljajo za vsako osebo ali podjetje, ki opravlja dejavnost na ozemlju države

članice gostiteljice, če tega interesa ne ščitijo pravila, ki veljajo za ponudnika v državi članici, v kateri ima sedež, in če lahko ti predpisi zagotavljajo uresničitev cilja, ki mu sledijo, ter ne presegajo tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu sodbe z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten, C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 35; z dne 9. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-433/04, ZOdl., str. I-10653, točka 33, in z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-490/04, ZOdl., str. I-6095, točka 64 in navedena sodna praksa).

<sup>88</sup> Poleg tega je treba poudariti, da zlasti splošna obveznost, določena v členu 16(1) te direktive, na podlagi katere države članice zagotavljajo svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja na svojem ozemlju, pri čemer za ta začetek opravljanja ali opravljanje določijo zgolj nediskriminatorne in objektivno utemeljene zahteve, izhaja neposredno iz člena 49 ES.

<sup>89</sup> V zvezi z vprašanjem, ali je omejitev svobode opravljanja storitev, ki izhaja iz sporne nacionalne ureditve, ki velja brez razlike za vsa gradbena podjetja, ki so aktivna na portugalskem ozemlju, objektivno utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, je treba najprej ugotoviti, da so razlogi, ki jih v zvezi s tem navaja Portugalska republika, in sicer predvsem zahteva zagotoviti solidnost in varnost gradenj ter varstvo okolja, mestne dediščine ter potrošnikov in uporabnikov nepremičnin, dejansko taki razlogi (glej tudi zgoraj navedeni sodbi Corsten, točka 38, in Schnitzer, točka 35), ne da bi bilo treba za namene te zadeve opredeliti, ali nekateri od teh razlogov spadajo, kot trdi Portugalska republika, v pojem javnega reda.

- 90 Vendar kot izhaja zlasti iz uvodnih izjav 6 in 27 Direktive 2005/36, je zakonodajalec Unije s tem, ko jo je sprejel, že upošteval navedene zahteve, ki se torej odražajo v določbah te direktive.
- 91 Na podlagi člena 5(1) te direktive države članice ne smejo iz kakršnega koli razloga, povezanega s poklicnimi kvalifikacijami, omejevati svobode opravljanja storitev, če je ponudnik storitev zakonito ustanovljen v državi članici, v kateri je poklic reguliran. Tak ponudnik lahko torej opravlja storitve v drugi državi članici pod svojim izvirnim poklicnim nazivom, ne da bi moral zahtevati priznanje svojih kvalifikacij. Če sporni poklic ni reguliran v državi članici sedeža, mora ponudnik dokazati, da ima dve leti poklicnih izkušenj.
- 92 V skladu s členom 7(1) in (2) navedene direktive lahko država članica gostiteljica od ponudnika zahteva, da ob prvem opravljanju storitev na njenem ozemlju vloži pisno prijavo, ki se odda vnaprej in ki se ji priložijo predvsem podatki o kakršnem koli zavarovalnem kritju v zvezi s poklicno odgovornostjo in drugi dokumenti, kot je potrdilo o državljanstvu, o zakoniti ustanovitvi, in o njegovih poklicnih kvalifikacijah. Dokazilo o nekaznovanosti pa je mogoče zahtevati samo za poklice na področju varovanja in če država članica gostiteljica to zahteva od svojih državljanov.
- 93 Odstavek 4 navedenega člena 7 določa omejeno izjemo od teh načel za regulirane poklice, ki vplivajo na javno zdravje ali varnost in za katere ne velja avtomatično priznavanje v skladu s poglavjem III naslova III Direktive 2005/36. Samo za te poklice lahko pristojni organ države članice gostiteljice preveri poklicne kvalifikacije ponudnika

storitev, če je namen tega preverjanja preprečiti resno škodo za zdravje ali varnost prejemnika storitev in če je preverjanje sorazmerno s tem namenom.

- <sup>94</sup> Poleg tega je Direktiva 2005/36 v členu 8 uvedla upravno sodelovanje, na podlagi katerega lahko pristojni organi države članice gostiteljice za vsako opravljanje storitev zaprosijo pristojne organe države članice sedeža, da jim posredujejo kakršne koli podatke, povezane z zakonitostjo ustanovitve izvajalca storitev in njegovim primernim obnašanjem, kakor tudi o disciplinski ali poklicni nekaznovanosti. Nazadnje, da bi bili interesi prejemnikov storitev še bolj zaščiteni, lahko država članica gostiteljica na podlagi člena 9 te direktive zahteva, da ponudnik storitev sporoči prejemniku storitev določene podatke, med katerimi so tudi podatki o zavarovalnem kritju v zvezi s poklicno odgovornostjo.
- <sup>95</sup> Portugalska republika ne izpodbija, da zahteve, ki izhajajo iz ureditve, uvedene z uredbo-zakonom št. 12/2004, presegajo to, kar je predvideno z naslovom II Direktive 2005/36. Vendar ta država članica dvomi o uporabi te direktive za navedeno ureditev, ker se ta ureditev ne nanaša na reguliran poklic, temveč na regulirano gospodarsko dejavnost.
- <sup>96</sup> V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da med opravljanjem dejavnosti v gradbenem sektorju in opravljanjem poklicev, povezanih s tem sektorjem, obstaja neposredna povezava, celo določeno prekrivanje, in da se lahko ureditev tega poklica šteje za del ureditve navedene dejavnosti.
- <sup>97</sup> Nato je treba poudariti, da mora na podlagi sporne nacionalne ureditve gradbeno podjetje, ki želi opravljati storitve na Portugalskem, da bi lahko bilo kvalificirano in pridobilo dovoljenje inštituta, izpolniti pogoje, ki se nanašajo ne samo na samo podjetje, ampak tudi na njegove poslovodje in zaposlene na splošno. Tako se tehnična

zmogljivost podjetja ne ocenjuje samo na podlagi njegove organizacijske strukture, števila zaposlenih, posedovanja potrebnih tehničnih sredstev in njegovih lastnih dejanskih izkušenj, temveč tudi glede na raven znanj, specializacije in izkušenj njegovih zaposlenih. Poleg tega je treba poslovno primernost podjetja predvsem dokazati z izpiski iz kazenskih evidenc za podjetnike in zakonite zastopnike družbe.

<sup>98</sup> Nazadnje je treba opozoriti, da se člena 16 in 17 Direktive 2005/36 v povezavi s seznamom I iz Priloge IV ter zlasti glavno skupino 40 na tem seznamu sklicujeta na „dejavnosti“ v sektorju gradbeništva.

<sup>99</sup> Ne da bi bilo treba za ta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti določiti, koliko se Direktiva 2005/36 uporabi za sporno nacionalno ureditev in ali je ta združljiva z navedeno direktivo, saj se Komisija ni sklicevala na tako nezdržljivost, je vendarle treba ugotoviti, da ta ureditev vsekakor presega to, kar je potrebno za uresničitev zelenih ciljev.

<sup>100</sup> Kot je bilo namreč navedeno v točki 87 te sodbe, je mogoče omejitve člena 49 ES utemeljiti samo, če splošni interes, ki ga nacionalna zakonodaja skuša zaščititi, ni varovan s predpisi, ki veljajo za ponudnika v državi članici sedeža. Sodišče je tako predvsem razsodilo, da nacionalna ureditev v zvezi z dovoljenjem presega to, kar je potrebno, če zahteve, ki jih je treba izpolniti za pridobitev dovoljenja, pomenijo podvajanje enakih dokazil in jamstev, ki se zahtevajo v državi članici sedeža, tako da je iz tega mogoče izpeljati predvsem obveznost države članice gostiteljice, da upošteva kontrole in preverjanja, že opravljena v državi članici sedeža (glej v tem smislu sodbi z dne 17. decembra 1981 v zadevi Webb, 279/80, Recueil, str. 3305, točka 20, in z dne 4. decembra 1986 v zadevi Komisija proti Nemčiji, 205/84, Recueil, str. 3755,

točka 47, ter zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Belgiji z dne 9. marca 2000, točka 38, in Komisija proti Portugalski z dne 29. aprila 2004, točki 60 in 66).

- 101 Ta nacionalna ureditev s tem, da od gradbenih podjetij s sedežem v drugi državi članici zahteva, da izpolnijo vse pogoje, ki jih za pridobitev dovoljenja za opravljanje dejavnosti v gradbenem sektorju na Portugalskem določa predvsem uredba-zakon št. 12/2004, izključuje to, da bi se ustrezno upoštevale enakovredne obveznosti, ki jih ima podjetje v državi članici sedeža, in preverjanja, ki so jih organi navedene države članice že opravili.
- 102 Na to ugotovitev ne vpliva dejstvo, da portugalski zakonik o gospodarskih družbah nalaga obveznost ustanoviti predstavništvo in imenovati zastopnika samo gospodarskim družbam, ki želijo opravljati svoje dejavnosti na Portugalskem več kot eno leto. Taka obveznost namreč pomeni samo dodatno obveznost k obveznosti pridobiti predhodno dovoljenje v skladu z vsemi pogoji, določenimi v uredbi-zakonu št. 12/2004, oprostitev te obveznosti pa torej nikakor ne pomeni, da se za podelitev tega dovoljenja upoštevajo enakovredne obveznosti, ki jih zahteva in preverja država članica sedeža.
- 103 Prav tako ni pomembno dejstvo, ki ga je ravno tako navedla Portugalska republika, da se lahko ponudnik storitev odloči, da ne bo podaljšal dovoljenja inštituta ali potrdila o registraciji oziroma da bo prosil za njuno razveljavitev, tako da zanj ne velja več obveznost upoštevati zahteve, ki jih nalaga ta uredba-zakon. Čeprav ni dvoma, da ponudnik storitev vedno lahko preneha opravljati dejavnosti na portugalskem ozemlju, pa bi razlaga člena 49 ES v tem smislu, da zgolj obstoj te možnosti zadostuje za to, da se omejitev svobode opravljanja storitev šteje za sorazmerno, tej določbi odvzela njen polni učinek.



- 104 V zvezi s trditvijo Portugalske republike, da v praksi v omejenem obsegu presoja dovoljenja za izvedbo del, ki jih je podjetje pridobilo v drugih državah članicah, je treba najprej ugotoviti, da je iz pojasnil, ki jih je v svojih pisnih stališčih in na obravnavi podala Portugalska republika v zvezi s tem, razvidno, da sprejme dokaze, ki jih je država članica sedeža že preverila, samo če portugalski organi po celoviti vsebinski presoji teh dokazov ugotovijo, da navedeno podjetje popolnoma izpolnjuje pogoje, določene z uredbo-zakonom št. 12/2004. Portugalska republika s takim ravnanjem ne upošteva enakovrednih dokazov in jamstev, ki se zahtevajo v državi članici sedeža in ki jih je ta preverila, ampak daje podjetjem zgolj možnost, da ob prošnji za pridobitev dovoljenja inštituta ali potrdila o registraciji ponovno predložijo dokaze, ki so jih že predložila organom države članice sedeža.
- 105 Nato je treba poudariti, da se je Portugalska republika na obravnavi sklicevala na to, da imajo upravni organi težave pri preverjanju značilnosti potrdil in dovoljenj, ki so jih izdale druge države članice, in sicer zaradi številčnosti in raznolikosti ureditev, ki obstajajo v različnih državah članicah, in je izrecno izjavila, da sprejema samo elemente, s katerimi je mogoče dokazati izkušnje in tehnične zmogljivosti za specifična dela. Iz sodne prakse, navedene v točki 100 te sodbe, pa izhaja, da te težave, ki v določeni meri obstajajo v vseh sektorjih dejavnosti, za katere pogoji dostopa niso bili usklajeni na ravni Unije, ne morejo države članice oprostiti obveznosti, da prepreči, da je izdaja dovoljenja ponudniku, ki že ima sedež v drugi državi članici, pogojena z izpolnitvijo zahtev, ki pomenijo podvajanje enakovrednih dokazov in jamstev, ki se zahtevajo v državi članici sedeža.
- 106 Nazadnje je Portugalska republika v odgovor na vprašanje Sodišča na obravnavi, ali je praksa omejene presoje potrdil in dovoljenj za izvedbo del, pridobljenih v drugih državah članicah, kot jo opravijo portugalski organi, določena v zakonodaji, pojasnila,

da uredba-zakon št. 12/2004 ne vsebuje posebnih določb v zvezi s tem, ampak da nacionalni zakonik o upravnem postopku vsebuje pravila, v skladu s katerimi morajo upravni organi izvesti določene faze postopka in oceniti vse elemente in dokaze, ki jih je predložil vlagatelj.

<sup>107</sup> V zvezi s tem je treba spomniti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso sistem predhodnega upravnega dovoljenja – da bi bil utemeljen, čeprav krši temeljno svobodščino – temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov (glej zlasti sodbo z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 64 in navedena sodna praksa). V posebnem okviru postopka izdaje dovoljenja inštituta ali potrdila o registraciji, ki je odvisna od presoje številnih zelo specifičnih meril, ki zajema vrednostne sodbe in za katero uredba-zakon št. 12/2004 poleg tega predvideva posebne določbe, tako splošno pravilo, kot je to, na katero se sklicuje Portugalska republika, ne more zadosti določiti meje diskrecijske pravice nacionalnih organov.

<sup>108</sup> Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Portugalska republika s tem, da od ponudnikov gradbenih storitev s sedežem v drugi državi članici zahteva izpolnitev vseh pogojev, ki jih sporna nacionalna ureditev, predvsem pa uredba-zakon št. 12/2004, določa za pridobitev dovoljenja za opravljanje dejavnosti v gradbenem sektorju na Portugalskem, in tako izključi to, da se ustrezno upoštevajo enakovredne obveznosti, ki jih imajo ponudniki v državi članici, v kateri imajo sedež, in preverjanja, ki so jih organi navedene države članice že opravili v zvezi s tem, ni izpolnila obveznosti iz člena 49 ES.

## **Stroški**

- 109 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Portugalski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 110 V skladu s členom 69(4) Poslovnika Republika Poljska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Portugalska republika s tem, da od ponudnikov gradbenih storitev s sedežem v drugi državi članici zahteva izpolnitev vseh pogojev, ki jih sporna nacionalna ureditev, predvsem pa uredba-zakon št. 12/2004 z dne 9. januarja 2004, določa za pridobitev dovoljenja za opravljanje dejavnosti v gradbenem sektorju na Portugalskem, in tako izključi to, da se ustrezno upoštevajo enakovredne obveznosti, ki jih imajo ponudniki v državi članici, v kateri imajo sedež, in preverjanja, ki so jih organi navedene države članice že opravili v zvezi s tem, ni izpolnila obveznosti iz člena 49 ES.**
- 2. Portugalski republiki se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Republika Poljska nosi svoje stroške.**

Podpisi