



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 29. julija 2019*

„Neizpolnitev obveznosti države – Kršitev Direktive 2006/123/ES ter členov 49 in 56 PDEU – Omejitve in zahteve v zvezi s krajem sedeža, pravno obliko, udeležbo v kapitalu in multidisciplinarnimi dejavnostmi za družbe gradbenih inženirjev, družbe patentnih zastopnikov in veterinarske družbe“

V zadevi C-209/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 23. marca 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopata G. Braun in H. Tserepa-Lacombe, agenta,

tožeča stranka,

proti

Republiki Avstriji, ki jo zastopa G. Hesse, agent,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki sta jo sprva zastopala T. Henze in D. Klebs ter nato D. Klebs, agenta,

intervenientka,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik senata, K. Jürimäe, sodnica, D. Šváby, S. Rodin (poročevalec) in N. Piçarra, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija v tožbi predlaga, naj Sodišče ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je ohranila zahteve v zvezi s sedežem za družbe gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov, zahteve v zvezi s pravno obliko in udeležbo v kapitalu za družbe gradbenih inženirjev, družbe patentnih zastopnikov in veterinarske družbe ter omejitve opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti za družbe gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 14, točka 1, člena 15(1), (2)(b) in (c) ter (3) ter člena 25 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) ter členov 49 in 56 PDEU.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 V uvodni izjavi 9 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Ta direktiva se uporablja samo za zahteve, ki vplivajo na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti. Torej se ne uporablja za zahteve, kot so cestnoprometni predpisi, predpisi glede razvoja ali uporabe zemlje, vključno z načrtovanjem mest in držav ter gradbenimi standardi, pa tudi ne za kazni zaradi neskladnosti s tistimi predpisi, ki izrecno ne urejajo ali ne vplivajo na storitvene dejavnosti, vendar pa jih morajo ponudniki upoštevati pri izvajanju svoje gospodarske dejavnosti na enak način kot posamezniki v svojih zasebnih dejavnostih.“

- 3 V uvodni izjavi 22 te direktive je navedeno:

„Izključitev zdravstvenega varstva iz področja uporabe te direktive bi morala zajemati zdravstvene in farmacevtske storitve, ki jih izvajajo zdravstveni delavci, da bi ocenili, ohranili ali izboljšali zdravstveno stanje bolnikov, kadar so v državi članici, kjer se storitve izvajajo, navedene storitve pridržane za reguliran poklic s področja zdravstva.“

- 4 V uvodni izjavi 40 te direktive je navedeno:

„Pojem ‚pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes‘, na katerega se sklicujejo nekatere določbe te direktive, je razvil Sodišče v svoji sodni praksi v zvezi s členoma 43 in 49 [ES] in se lahko razvija še naprej. Pojem, kot ga v sodni praksi priznava Sodišče, zajema vsaj naslednje razloge: [...] javno zdravje, [...] varstvo prejemnikov storitev [...]“.

- 5 Člen 2(2)(f) in (l) Direktive 2006/123 določa:

„Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

[...]

- (f) zdravstvene storitve, ne glede na to, ali se opravljajo v okviru zdravstvenega varstva ali ne, in ne glede na način organizacije in financiranja na nacionalni ravni ali na njihov javni ali zasebni značaj;

[...]

- (l) storitve notarjev in sodnih izvršiteljev, ki so bili imenovani s formalnim pravnim javnim aktom.“

6 V členu 4, točka 2, te direktive je pojem „ponudnik“ za namene te direktive opredeljen kot vsaka fizična oseba, ki je državljan države članice, ali vsaka pravna oseba, kakor je navedeno v členu 54 PDEU, s sedežem v državi članici, ki ponuja ali opravlja storitev.

7 Člen 14 te direktive, naslovljen „Prepovedane zahteve“, v točkah 1 in 3 določa:

„Države članice ne uveljavljajo naslednjih zahtev za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju:

(1) diskriminatornih zahtev, ki posredno ali neposredno temeljijo na državljanstvu ali v primeru podjetij kraju registriranega sedeža, ki vključujejo predvsem:

(a) zahteve glede državljanstva ponudnika, njegovega osebja, lastnikov kapitala ali članov upravnih ali nadzornih teles ponudnika;

(b) zahteve, da ponudnik, njegovo osebje, lastniki kapitala ali člani upravnih ali nadzornih teles ponudnika bivajo na tem ozemlju;

[...]

(3) omejevanje ponudnikove pravice do izbire med glavnim ali sekundarnim sedežem, zlasti obveznosti ponudnika, da ima glavni sedež na njihovem ozemlju, ali omejevanje glede svobodne izbire sedeža kot agencije, izpostave ali podružnice“.

8 Člen 15(1), (2)(b) in (c), (3), (5) in (6) Direktive 2006/123 določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

[...]

(b) obveznosti ponudnika, da prevzame določeno pravno obliko;

(c) zahtev, ki se nanašajo na lastništvo podjetja;

[...]

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

[...]

5. V poročilu medsebojnega ocenjevanja iz člena 39(1) države članice navedejo naslednje:

- (a) zahteve, ki jih nameravajo obdržati, in razloge, zaradi katerih po njihovem mnenju te zahteve izpolnjujejo pogoje iz odstavka 3;
- (b) zahteve, ki so bile odpravljene ali ublažene.

6. Od 28. decembra 2006 države članice ne uveljavljajo nobenih novih zahtev, podobnih tistim iz odstavka 2, razen če take zahteve izpolnjujejo pogoje iz odstavka 3.“

9 Člen 25 Direktive 2006/123 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da za ponudnike ne veljajo zahteve, ki jih zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo skupno opravljanje dejavnosti ali partnerstvo.

Takšne zahteve pa lahko veljajo za naslednje ponudnike:

- (a) za regulirane poklice, če so te zahteve upravičene za zagotavljanje skladnosti s predpisi, ki urejajo poklicno etiko in ravnanje, in potrebne za zagotavljanje njihove neodvisnosti in nepristranskosti;
- (b) za ponudnike storitev na področju certificiranja, akreditacije, tehničnega nadzora, preverjanja ali preskušanja, če so te zahteve upravičene za zagotavljanje njihove neodvisnosti in nepristranskosti.

2. Če so multidisciplinarne dejavnosti med ponudniki iz točk (a) in (b) odstavka 1 dovoljene, države članice zagotovijo:

- (a) preprečevanje nasprotja interesov in nezdržljivosti nekaterih dejavnosti;
- (b) zagotovitev neodvisnosti in nepristranskosti, ki ju zahtevajo nekatere dejavnosti;
- (c) da so predpisi, ki urejajo poklicno etiko in ravnanje za različne dejavnosti, med seboj združljivi, zlasti glede poslovne skrivnosti.

3. V poročilu iz člena 39(1) države članice navedejo, za katere ponudnike veljajo zahteve iz odstavka 1 tega člena, vsebino teh zahtev in razloge, zaradi katerih menijo, da so upravičene.“

Avstrijsko pravo

ZTG

10 Člen 21 Ziviltechnikergesetz (zakon o gradbenih inženirjih, BGBl. 156/1994), v različici, ki se uporablja za spor (BGBl. 50/2016, v nadaljevanju: ZTG), z naslovom „Namen družbe“, določa:

„1. Ob upoštevanju spodaj navedenih določb lahko gradbeni inženirji, izključno z namenom stalnega opravljanja dejavnosti poklica gradbenega inženirja, ustanovijo družbo z neomejeno odgovornostjo, komanditno družbo, družbo z omejeno odgovornostjo in delniško družbo, ki ima lastno pooblastilo, ki ji ga izda ministrstvo za gospodarstvo in delo [...].

2. Družba gradbenih inženirjev samostojno opravlja poklic gradbenega inženirja.

3. Ustanovitev družbe civilnega prava z osebami, ki svoje dejavnosti ne opravljajo kot svobodni poklic, je dovoljena le, če te osebe niso pooblaščenice za opravljanje izvršilnih dejavnosti. Za tako družbo ne veljajo določbe oddelka 2 tega zveznega zakona.“

11 Člen 25 ZTG, naslovljen „Sedež in firma“, določa:

„1. Družba gradbenih inženirjev mora imeti sedež v Avstriji, na sedežu pisarne enega od družbenikov ali članov posloводства, ki je pooblaščen za upravljanje in zastopanje družbe.

2. Firma družbe gradbenih inženirjev mora vsebovati izraz ‚družba gradbenih inženirjev‘ v skladu s splošnimi določbami zakona, ki ureja firmo družbe. Beseda ‚Ziviltechniker‘ [(gradbeni inženir)] se lahko okrajša kot ‚ZT‘.

3. V poslovnih dokumentih morajo biti navedena imena in pooblastila vseh družbenikov, ki so pooblaščenici za vodenje in zastopanje.“

12 Člen 26 tega zakona določa:

„1. Družbeniki družbe gradbenih inženirjev so lahko le fizične osebe in družbe gradbenih inženirjev, ki so pooblaščenici za opravljanje tega poklica.

2. Osebe, ki svoje dejavnosti ne opravljajo kot svobodni poklic in katerih dejavnost vsebinsko ustreza pooblastilu družbe gradbenih inženirjev, ter poslovodje ali družbeniki teh oseb, ki so pooblaščenici za vodenje in zastopanje, ne morejo biti družbeniki družbe gradbenih inženirjev.“

13 Člen 28 tega zakona določa:

„1. Statutarni poslovodje in zastopniki družbe gradbenih inženirjev so lahko le fizične osebe, ki so družbeniki družbe, imajo veljavno pooblastilo in imajo skupaj več kot polovični delež kapitala družbe. V zvezi z dejavnostmi, pri katerih se zahtevajo različna pooblastila več gradbenih inženirjev z več področij, mora statut družbe določiti, da morajo poslovodje, ki imajo zadevno znanje, delovati skupaj.

2. O strokovnih vprašanjih v zvezi z opravljanjem poklica družbe gradbenih inženirjev poslovodje, ki izvajajo svoja pooblastila, odločajo izključno na sejah pristojnih organov družbe. Odločitve ni mogoče sprejeti zoper voljo družbenikov, ki imajo za sprejetje odločitve upoštevno strokovno pooblastilo.

3. Družbeniki, ki niso gradbeni inženirji, se morajo pogodbeno zavezati k spoštovanju pravil poklicne etike.

4. Kadar so družbe gradbenih inženirjev družbe z neomejeno odgovornostjo, so lahko družbeniki, ki ne izvajajo svojega pooblastila, samo komanditisti.

5. Kadar so družbe gradbenih inženirjev delniške družbe, morajo njihovi statuti določati, da se izdajo le imenske delnice. Prenos delnic mora odobriti generalna skupščina. Obveznost generalne skupščine je, da prenos odobri le, če se spoštujejo določbe tega zveznega zakona in pravila poklicne etike.“

PAG

14 Člen 2 Patentanwaltsgesetz (zakon o patentnih zastopnikih) z dne 7. junija 1967 (BGBl. 214/1967), v različici, ki se uporablja za spor (BGBl. I, 126/2013, v nadaljevanju: PAG), določa:

„1. Vpis na seznam patentnih zastopnikov se opravi na podlagi dokazov o izpolnjevanju naslednjih zahtev:

- (a) avstrijsko državljanstvo;
- (b) poslovna sposobnost;
- (c) stalni sedež pisarne v Avstriji;
- (d) diploma, ki dokazuje uspešen zaključek vsaj petletnega univerzitetnega študija na eni od avstrijskih univerz ali enakovrednega študija na eni od univerz v Evropskem gospodarskem prostoru ali v Švicarski konfederaciji na tehničnem ali naravoslovnem področju, ali priznanje enakovredne tuje univerzitetne diplome;
- (e) opravljeno praktično usposabljanje (člen 3);
- (f) opravljen izpit za patentnega zastopnika (člen 8 in naslednji) najkasneje eno leto pred koncem praktičnega usposabljanja;
- (g) zavarovanje civilne odgovornosti v skladu s členom 21a.

2. Državljanstvo države, ki je pogodbenica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru, ali Švicarske konfederacije, se šteje za enakovredno avstrijskemu državljanstvu.

3. Za osebe, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 16a(1) v zvezi s poklicem patentnega zastopnika, preizkus poklicne usposobljenosti (člena 15a in 15b) nadomešča zahteve iz točk od (d) do (f) odstavka 1.“

15 Člen 29a PAG določa:

„Družbe, v okviru katerih se opravlja poklic patentnega zastopnika, morajo ves čas izpolnjevati naslednje zahteve:

1. Družbeniki so lahko samo:

- (a) patentni zastopniki,
- (b) zakonci ali registrirani partnerji in otroci patentnega zastopnika, ki je družbenik družbe,
- (c) nekdanji patentni zastopniki, ki so se odpovedali opravljanju poklica patentnega zastopnika in so bili v času te odpovedi družbeniki ali pa je družba prevzela dejavnost njihove pisarne,
- (d) zakonci ali registrirani partnerji in preživeli otroci umrlega patentnega zastopnika, če je bil zadnji v času smrti družbenik ali če se zakonec ali registrirani partner oziroma preživeli otroci pridružijo patentnemu zastopniku z namenom nadaljevanja dejavnosti pisarne,
- (e) zasebne avstrijske ustanove, ki jih ustanovi eden ali več družbenikov in katerih edini namen je podpora osebam iz točk od (a) do (d).

2. Patentni zastopniki so lahko člani družbe samo kot osebno odgovorni družbeniki ali, v primeru družb z omejeno odgovornostjo, kot družbeniki s pravico do zastopanja in upravljanja. Družbeniki iz točk 1, od (b) do (e), so lahko družbeniki družbe samo kot komanditisti, brez pravic zastopanja ali upravljanja, ali kot tihi družbeniki. Osebe, ki niso družbeniki, ne smejo biti udeležene v prometu ali dobičku družbe.
3. Prenehanje opravljanja poklica patentnega zastopnika (člen 48(1)(c)) ni ovira za udeležbo v družbi, vendar preprečuje izvrševanje pravic zastopanja in upravljanja.
4. Zakonec ali registrirani partner (točka 1(b)) je lahko udeležen v družbi samo v času trajanja zakonske zveze ali registriranega partnerstva; otrok (točki 1(b) in (d)) le do starosti 35 let, dlje pa le, dokler se pripravlja za opravljanje poklica patentnega zastopnika.
5. Vsi družbeniki morajo biti nosilci svojih pravic v svojem imenu in za svoj račun; fiduciarni prenos in razpolaganje s pravicami družbenika sta prepovedana.
6. Dejavnost družbe mora biti omejena na opravljanje poklica patentnega zastopnika, vključno s potrebnimi pomožnimi dejavnostmi in upravljanjem sredstev družbe.
7. Vsaj en družbenik, ki je patentni zastopnik, mora imeti sedež svoje pisarne na sedežu družbe. Člen 25a se smiselno uporablja za ustanavljanje podružnic.
8. Patentni zastopnik je lahko družbenik le ene družbe; statut družbe pa lahko določi, da lahko patentni zastopnik, ki je družbenik družbe, opravlja poklic patentnega zastopnika tudi zunaj družbe. Sodelovanje družb patentnih zastopnikov v drugih združenjih, katerih cilj je skupno opravljanje poklica, je prepovedano.
9. Vsi patentni zastopniki, ki so družbeniki družbe, morajo imeti pooblastilo za samostojno zastopanje in upravljanje družbe. Drugi družbeniki morajo biti izključeni iz zastopanja in upravljanja.
10. V družbi patentnih zastopnikov v obliki družbe z omejeno odgovornostjo se osebe, ki niso družbeniki in hkrati patentni zastopniki, ne morejo imenovati za poslovodje. Prokura in prenos pooblastil v družbi za patentne zastopnike nista dovoljena.
11. Pri izražanju volje družbe morajo imeti patentni zastopniki odločilen vpliv. Patentni zastopnik, ki je družbenik družbe, pri izvrševanju svojih pooblastil ni vezan na navodila ali potrditev družbenikov (skupščina družbenikov).“

TÄG

- ¹⁶ Člen 15a Tierärztesgesetz (zakon o veterinarjih) z dne 13. decembra 1974 (BGBl. 16/1975) v različici, ki se uporablja za spor (BGBl. 66/2016, v nadaljevanju: TÄG), določa:

„1. Veterinarsko ambulanto ali zasebno veterinarsko kliniko lahko imajo samo veterinarji, ki imajo dovoljenje za opravljanje poklica, ali družbe, katerih družbeniki so veterinarji z dovoljenjem za opravljanje poklica. Osebe, ki niso veterinarji, so lahko v veterinarski družbi udeležene le kot tihi družbeniki. Če je ob ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo določena tudi možnost ustanavljanja podružnic, je treba zagotoviti, da je poslovodja lahko samo družbenik, ki je veterinar, poleg tega pa lahko vodi samo eno podružnico in mora imeti bistveni delež v družbi.

2. Za vodenje poslov zasebne veterinarske klinike mora biti odgovoren veterinar z dovoljenjem za opravljanje poklica, ki ima tudi dovoljenje za upravljanje lekarne v njegovi ambulanti.“

Predhodni postopek

- 17 Komisija je 9. julija 2014 Republiki Avstriji poslala upravni dopis, v katerem je zahtevala informacije o zahtevah nacionalne zakonodaje za družbe gradbenih inženirjev, družbe patentnih zastopnikov in veterinarske družbe v zvezi s krajem sedeža, pravno obliko in udeležbo v kapitalu ter o omejitvah opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti.
- 18 Republika Avstrija je odgovorila z dopisom z dne 9. oktobra 2014, v katerem je ta država članica Komisiji predložila osnutek spremembe PAG, ki pa ga avstrijski zakonodajalec ni sprejel.
- 19 Komisija je 5. decembra 2014 začela postopek EU Pilot, v okviru katerega je Republiki Avstriji posredovala dodatna vprašanja, na katera je ta odgovorila 13. februarja 2015.
- 20 Komisija je 19. junija 2015 Republiki Avstriji poslala uradni opomin.
- 21 Ta država članica je 18. septembra 2015 odgovorila na ta dopis.
- 22 Med Komisijo in Republiko Avstrijo je bil 5. oktobra 2015 organiziran sestanek, na katerem so razpravljali o vsebini dopisa z dne 18. septembra 2015. Po tem sestanku je ta država članica poslala dopolnilni dopis z dne 23. oktobra 2015, ki mu je bil priložen osnutek spremembe za ZTG. S to spremembo, ki bi morala začeti veljati v drugem četrtletju leta 2016, naj bi bila odpravljena zahteva v zvezi s krajem sedeža družb gradbenih inženirjev. Napovedana je bila tudi sprememba v zvezi s krajem sedeža družb patentnih zastopnikov, vendar naj bi po mnenju Komisije predlagano besedilo še vedno omogočalo razlago, ki je v nasprotju s členom 14, točka 1(b), Direktive 2006/123 in členom 49 PDEU. Poleg tega je bila napovedana sprememba TÄG, ki je potem začela veljati 1. avgusta 2016.
- 23 Komisija je 26. februarja 2016 Republiki Avstriji poslala obrazloženo mnenje, v katerem pa ni omenila zahtev v zvezi s krajem sedeža za arhitekta in inženirje-svetovalce, katerih sprememba je bila napovedana.
- 24 Republika Avstrija je odgovorila z dopisom z dne 22. aprila 2016, v katerem je predlagala spremembe za družbe patentnih zastopnikov, med drugim spremembo določb o zahtevah glede kraja sedeža in „odločilnim vplivom“ patentnih zastopnikov v teh družbah. Glede družb gradbenih inženirjev in veterinarskih družb je ta država članica vztrajala pri svojem prejšnjem stališču, da sprememba ni potrebna. Poleg tega ni bila odpravljena zahteva glede kraja sedeža za družbe gradbenih inženirjev.
- 25 Ob upoštevanju tega razvoja dogodkov je Komisija Republiki Avstriji 17. novembra 2016 poslala dodatno obrazloženo mnenje.
- 26 Decembra 2016 in februarja 2017 sta potekala sestanka med Komisijo in Republiko Avstrijo glede družb gradbenih inženirjev. Na teh sestankih se je ta država članica zavezala, da bo odpravila zahteve v zvezi s krajem sedeža ter uvedla nekatere spremembe določb, ki se nanašajo na udeležbo v kapitalu in na omejitve opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti.
- 27 Republika Avstrija je na dodatno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisoma z dne 17. januarja in 13. marca 2017. Ta država članica je potrdila, da je še vedno pripravljena spremeniti člen 25(1) ZTG, vendar zaradi interesnih skupin, ki jih ta sprememba zadeva, tega ne more storiti. Republika Avstrija je izrazila tudi pripravljenost, da v razumnem roku spremeni PAG in TÄG ter nadaljuje pogovore. Zvezni minister za znanost, raziskave in gospodarstvo je 10. marca 2017 Komisiji predložil predlog za spremembe ZTG, vendar je Komisija menila, da take spremembe niso zadostne za odpravo neskladnosti te zakonodaje s pravom Unije.

- 28 Republika Avstrija je 11. oktobra 2017 Komisiji predložila nova dodatna pojasnila, ki jim je bil priložen osnutek novega ZTG, v katerem naj bi bili upoštevani očitki Komisije. Komisija je sicer priznala, da se s tem osnutkom odpravljajo zahteve v zvezi s krajem sedeža družb gradbenih inženirjev, vendar preostalih očitkov ni bilo mogoče umakniti. Poleg tega ta osnutek doslej še ni bil predložen v sprejetje avstrijskemu parlamentu.
- 29 Komisija je v teh okoliščinah vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

Tožba

Upoštevne določbe

Trditve strank

- 30 V zvezi z uporabo Direktive 2006/123 Komisija nasprotuje stališču, ki ga je Republika Avstrija zastopala v predhodnem postopku in pred Sodiščem, da dejavnosti gradbenih inženirjev in veterinarjev ne spadajo v področje uporabe te direktive.
- 31 V zvezi z dejavnostjo gradbenih inženirjev, kot zapriseženih oseb, Komisija navaja, da se v skladu s členom 2(2)(l) navedene direktive ta direktiva ne uporablja za „storitve notarjev in sodnih izvršiteljev, ki so bili imenovani s formalnim pravnim javnim aktom“. Dejstvo, da tudi druge skupine poklicev, kot so gradbeni inženirji, izdajajo javne akte, pa naj ne bi pomenilo, da so ti akti avtomatično izključeni iz področja uporabe te direktive. Poleg tega ta institucija meni, da načrtovanje rabe tal in prostorsko načrtovanje v Avstriji izvajajo zvezna država, zvezne dežele in občine ter da zato dejstvo, da gradbeni inženirji zagotavljajo tehnično podporo enotam lokalne samouprave pri pripravi teh načrtov, ne pomeni, da za storitve, ki jih te osebe zagotavljajo, Direktiva 2006/123 ne velja. Komisija zato meni, da ureditev, vsebovana v ZTG, ni izključena iz področja uporabe te direktive.
- 32 V zvezi z dejavnostmi veterinarjev Komisija poudarja, da se izključitev zdravstvenih storitev iz področja uporabe Direktive 2006/123, določena v členu 2(2)(f) te direktive, nanaša le na storitve v zvezi z zdravjem ljudi, ne pa tudi na opravljanje veterinarskih storitev.
- 33 Republika Avstrija trdi, da gradbeni inženirji vsaj v okviru dejavnosti potrjevanja pristnosti aktov ravnavajo kot predstavniki države. Ta država članica meni, da je položaj gradbenih inženirjev pri opravljanju te dejavnosti na podlagi nacionalnega prava mogoče izenačiti s položajem notarjev. Na podlagi tega meni, da za gradbene inženirje velja člen 2(2)(l) Direktive 2006/123, vsaj v zvezi z dejavnostmi potrjevanja pristnosti aktov. Glede veterinarjev ta država članica njihovo dejavnost v bistvu primerja z dejavnostmi, ki jih opravljajo zdravstveni delavci.

Presoja Sodišča

- 34 Na prvem mestu je treba opozoriti, da se v skladu s členom 2(2)(l) Direktive 2006/123 ta direktiva ne uporablja za storitve notarjev in sodnih izvršiteljev, ki so bili imenovani s formalnim pravnim javnim aktom. V tej določbi pa gradbeni inženirji niso omenjeni.
- 35 Ker pa je treba izjeme razlagati ozko, je treba ugotoviti, da je treba člen 2(2)(l) Direktive 2006/123 razlagati tako, da ta določba velja samo za tiste storitve, ki so v njej izrecno navedene. V teh okoliščinah trditve Republike Avstrije, da lahko gradbeni inženirji tudi potrjujejo istovetnost aktov in da jih je treba v okviru opravljanja te dejavnosti izenačiti z notarji, ni mogoče sprejeti.

- 36 Zato ni mogoče trditi, da iz člena 2(2)(l) Direktive 2006/123 izhaja, da poklic gradbenega inženirja ne spada na področje uporabe te direktive.
- 37 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da iz člena 2(2)(f) Direktive 2006/123 sicer izhaja, da so „zdravstvene storitve“ izrecno izključene iz področja uporabe te direktive. Vendar je v uvodni izjavi 22 te direktive navedeno, da so storitve, ki jih zajema ta izključitev, tiste, „ki jih izvajajo zdravstveni delavci, da bi ocenili, ohranili ali izboljšali zdravstveno stanje bolnikov“, kar pomeni, da se opravljajo za ljudi (sodba z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 39).
- 38 Ker pa je treba izjeme razlagati ozko, je treba člen 2(2)(f) te direktive razlagati tako, da se nanaša samo na zdravstvene storitve, ki se nanašajo na zdravje ljudi.
- 39 Iz tega sledi, da ni mogoče trditi, da iz člena 2(2)(f) Direktive 2006/123 izhaja, da poklic veterinarja ne spada na področje uporabe te direktive.
- 40 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se Direktiva 2006/123 uporablja tako za dejavnosti gradbenih inženirjev kot za dejavnosti veterinarjev. V teh okoliščinah in ker Komisija Republiki Avstriji očita, da ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz nekaterih določb te direktive in člena 49 PDEU, je treba zadevno nacionalno ureditev najprej preučiti z vidika določb navedene direktive, nato pa jo po potrebi preučiti še z vidika določb člena 49 PDEU.

Očitek glede kršitve člena 14 Direktive 2006/123

Trditve strank

- 41 Komisija trdi, da nacionalne določbe v zvezi s krajem sedeža družb gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov kršijo člen 14 Direktive 2006/123 in člen 49 PDEU.
- 42 V zvezi z družbami gradbenih inženirjev ta institucija podrobneje trdi, da je člen 25(1) ZTG v nasprotju s členom 14, točka 1(b), Direktive 2006/123, ker mora imeti na podlagi prvonavedene določbe ne samo družba gradbenih inženirjev, temveč tudi vsaj eden od družbenikov te družbe, ki deluje kot poslovodja in zastopnik, sedež v Avstriji. Po mnenju te institucije člen 25(1) ZTG povzroča diskriminacijo, ker družbam gradbenih inženirjev, ki imajo sedež v državi članici, ki ni Republika Avstrija, prepoveduje ponujanje storitev v tej državi članici. S členom 14 Direktive 2006/123 pa naj ne bi bilo mogoče upravičiti take omejitve.
- 43 V zvezi z družbami patentnih zastopnikov Komisija poleg tega trdi, da po eni strani iz člena 29a, točka 7, PAG izhaja, da mora imeti vsaj en družbenik družbe patentnih zastopnikov sedež pisarne na sedežu te družbe. Po drugi strani iz člena 2(1)(c) PAG izhaja, da je pogoj za vpis na seznam patentnih zastopnikov predložitev dokaza, da je stalni sedež pisarne v Avstriji. Po mnenju te institucije iz tega izhaja, da morajo imeti družbe patentnih zastopnikov in njihovi družbeniki sedež v Avstriji, kar je mogoče šteti za diskriminacijo na podlagi kraja sedeža ponudnika storitev in njegovih družbenikov. Komisija meni, da te določbe PAG pomenijo diskriminacijo, ki temelji neposredno na kraju statutarne sedeža družbe in posredno na državljanstvu njenih družbenikov.
- 44 Komisija dodaja, da nobena od zakonodajnih sprememb, ki jih je napovedala Republika Avstrija, ni bila sprejeta in da predlagane spremembe v zvezi z družbami patentnih zastopnikov ne bi omilile kršitev prava Unije.
- 45 Republika Avstrija prereka navajani očitek in trdi, da je Komisiji v zvezi z družbami gradbenih inženirjev že 11. oktobra 2017 jasno sporočila osnutek spremembe ZTG, s čimer je izrazila svoj namen, da bo črtala člen 25(1) tega zakona. Ta država članica meni, da v zvezi s tem očitana

neizpolnitev obveznosti ni utemeljena, zlasti glede na dejstvo, da je zamuda pri sprejemanju tega osnutka nastala ne le zaradi avstrijskih volitev, temveč tudi zaradi tega, ker Komisija ni odgovorila na elektronsko sporočilo z dne 10. marca 2017, v katerem je ta država članica predložila konkretne predloge za spremembo ZTG.

- 46 V zvezi z družbami patentnih zastopnikov je Republika Avstrija obvestila Sodišče o novih zakonodajnih predlogih za spremembe PAG, pri čemer je trdila, da namerava še pred poletjem 2018 začeti zakonodajni postopek za sprejetje zakona, s katerim se uvajajo te spremembe.

Presoja Sodišča

- 47 Uvodoma je treba ugotoviti, da Republika Avstrija navedeni očitek prereka le z navedbo, da je predlagala zakonodajne spremembe, ne prereka pa dejstva, da te spremembe na dan vložitve tožbe še niso začele veljati.
- 48 V zvezi s tem je treba navesti, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, morebitnih naknadnih sprememb pa Sodišče ne sme upoštevati (sodba z dne 28. novembra 2018, Komisija/Slovenija, C-506/17, neobjavljena, EU:C:2018:959, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 49 V tem primeru pa ni sporno, da so zahteve, ki jih določa zadevna nacionalna zakonodaja, ob izteku roka, ki je bil določen Republikli Avstriji, še vedno veljale.
- 50 Poleg tega je treba ugotoviti – kot navaja tudi Komisija – da iz nacionalnih določb, na katere se nanaša ta očitek, izhaja obveznost, da morajo, prvič, družbe gradbenih inženirjev in vsaj eden od njihovih družbenikov ali član poslovodstva in, drugič, družbe patentnih zastopnikov imeti sedež v Avstriji.
- 51 S tem, ko te določbe tem družbam nalagajo obveznost, da morajo imeti statutarni sedež na nacionalnem ozemlju, pa se z njimi nalaga zahteva, ki neposredno temelji na kraju statutarnega sedeža, v smislu člena 14, točka 1, Direktive 2006/123. Poleg tega obveznost, da mora imeti vsaj en družbenik ali član poslovodstva družbe gradbenih inženirjev sedež svoje pisarne v Avstriji, v bistvu pomeni zahtevo po bivanju na nacionalnem ozemlju v smislu člena 14, točka 1(b), te direktive.
- 52 Člen 14 Direktive 2006/123 državam članicam prepoveduje, da bi začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju pogojevale s katero od zahtev, naštetih v točkah od 1 do 8 tega člena, in jim nalaga, da te zahteve prednostno in sistematično odpravijo. Zahtev iz člena 14 te direktive poleg tega ni mogoče upravičiti (sodba z dne 16. junija 2015, Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 28).
- 53 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je očitek, ki se nanaša na kršitev člena 14 Direktive 2006/123, utemeljen.

Očitek glede kršitve člena 15 Direktive 2006/123

Trditve strank

- 54 Komisija glede nacionalnih zahtev v zvezi s pravno obliko in udeležbo v kapitalu, ki se nanašajo na družbe gradbenih inženirjev, družbe patentnih zastopnikov in veterinarske družbe, trdi, da kršijo člen 15(1), (2)(b) in (c) in (3) Direktive 2006/123 ter člen 49 PDEU ter da preprečujejo ustanavljanje novih ponudnikov storitev teh poklicev iz držav članic, ki niso Republika Avstrija. Po mnenju Komisije

takšne zahteve omejujejo možnosti takih ponudnikov s sedežem v teh državah članicah, da ustanovijo sekundarni sedež v Avstriji, če svoje organizacijske strukture ne prilagodijo tem zahtevam. Poleg tega te zahteve po mnenju te institucije pomenijo tudi ovire za ponudnike storitev s sedežem v Avstriji.

- 55 Po eni strani Komisija meni, da nacionalno pravilo, v skladu s katerim mora biti večina deležev poklicne družbe v lasti fizičnih oseb, pomeni, da take družbe ne morejo obvladovati pravne osebe. Po mnenju Komisije ta vrsta poklicne družbe ne more biti hčerinska družba druge družbe. Ta institucija sklepa, da taka poklicna družba s sedežem v državi članici, ki ni Republika Avstrija, v Avstriji ne more ustanoviti hčerinske družbe, ki bi nudila enake storitve. Po drugi strani pa Komisija trdi, da zahteve glede pravne oblike in udeležbe v kapitalu v praksi otežujejo ustanovitev primarnega sedeža v Avstriji.
- 56 Komisija zlasti v zvezi družbami gradbenih inženirjev opozarja, da so lahko v skladu s členom 26(1) ZTG družbeniki družbe gradbenih inženirjev le fizične osebe in družbe gradbenih inženirjev z dovoljenjem za opravljanjem poklica. Poleg tega opozarja, da člen 28(1) ZTG določa, da mora biti večina deležev take družbe v lasti gradbenih inženirjev in da se lahko le ti imenujejo za poslovodje in statutarne zastopnike zadevne družbe gradbenih inženirjev.
- 57 Po mnenju Komisije zahtev glede pravne oblike in udeležbe v kapitalu, ki se uporabljajo za družbe gradbenih inženirjev, ni mogoče upravičiti z dejstvom, da se nekatere dejavnosti arhitektov in inženirjev lahko opravljajo ne le v okviru ureditve ZTG, temveč tudi v okviru Gewerbeordnung (obrtni zakon, v nadaljnjem besedilu: GewO), ker gradbeni inženirji uživajo večje spoštovanje, njihove storitve pa imajo večji ugled kot storitve ponudnikov enakih storitev, ki delujejo v okviru ureditve GewO. Zato bi po mnenju te institucije, če bi se morale družbe s sedežem v državi članici, ki ni Republika Avstrija, odločiti za to, da dejavnost opravljajo kot nesvoboden poklic, namesto da bi jo opravljale kot svoboden poklic, ki uživa večji ugled, to pomenilo omejitev dostopa do trga.
- 58 V zvezi z družbami patentnih zastopnikov in veterinarskih družb Komisija ugotavlja, da Republika Avstrija v predhodnem postopku ni prerekala obstoja omejitve, ampak je le trdila, da so zadevni ukrepi upravičeni in sorazmerni.
- 59 Komisija meni, da zadevne nacionalne zahteve niso niti upravičene niti sorazmerne.
- 60 Prvič, v zvezi z družbami gradbenih inženirjev Komisija trdi, da zahteve glede pravne oblike in udeležbe v kapitalu ne morejo biti utemeljene s cilji varovanja neodvisnosti gradbenih inženirjev, zagotavljanja kakovosti storitev in varstva potrošnikov niti z drugimi cilji v javnem interesu, kot je potreba po ločevanju dejavnosti načrtovanja in izvajanja del. Avstrijski sistem po mnenju te institucije namreč že vsebuje ukrepe za doseganje teh ciljev, kot so pravila ravnanja, da se prepreči navzkrižje interesov, in določbe na področju zavarovanja in jamčevanja, ki veljajo za člane zadevnih poklicev.
- 61 Poleg tega ZTG po mnenju Komisije že vsebuje določbe, ki preprečujejo posege v neodvisnost gradbenih inženirjev. Ta institucija opozarja, da po eni strani člen 28(2) ZTG določa, da samo strokovno usposobljeni družbeniki odločajo o strokovnih zadevah, ki se nanašajo na opravljanje poklica, in da po drugi strani člen 28(3) ZTG zahteva, da se morajo družbeniki, ki niso gradbeni inženirji, pogodbeno zavezati k spoštovanju pravil poklicne etike.
- 62 Drugič, v zvezi z družbami patentnih zastopnikov Komisija trdi, da iz člena 29a, točka 1, PAG izhaja, da so lahko v kapitalu take družbe udeleženi le patentni zastopniki, člani njihove družine in ustanove, ki jih ustanovijo te fizične osebe. Poleg tega naj v skladu s točko 2 tega člena osebe, ki niso patentni zastopniki, ne bi mogle imeti bistvene vloge v družbi patentnih zastopnikov, v skladu s točko 11 tega člena pa naj bi morali imeti patentni zastopniki tudi odločilen vpliv v tej družbi in pri izvrševanju svojih nalog ne bi smeli biti odvisni od drugih družbenikov.

- 63 Po mnenju te institucije takih zahtev ni mogoče upravičiti niti s ciljem v splošnem interesu, da bi se potrošnikom zagotovila visoka kakovost storitev svetovanja in zastopanja, niti s ciljem zaščite strokovne neodvisnosti patentnih zastopnikov in zaupnosti njihovih dejavnosti.
- 64 Po mnenju Komisije namreč takšne zahteve presegajo to, kar je potrebno za doseg ciljev neodvisnosti in zaupnosti.
- 65 Poleg tega Komisija meni, da stroga pravila poklicne etike in določbe o zavarovanju, s katerimi se varujejo potrošniki, kot je člen 21a PAG, zadostujejo za doseganje ciljev, ki jih je navedla Republika Avstrija. Zadevne zahteve naj tudi ne bi bile dosledne, saj avstrijska zakonodaja družinskim članom patentnega zastopnika omogoča, da postanejo družbeniki družbe patentnih zastopnikov, medtem ko taka možnost ni določena za take družbe, ki imajo sedež v državi članici, ki ni Republika Avstrija. Ta institucija dodaja, da nejasnost člena 29a, točka 11, PAG o odločilnem vplivu patentnih zastopnikov pri izjavljanju volje družb patentnih zastopnikov omogoča izjemno ozko razlago.
- 66 Tretjič, v zvezi z veterinarskimi družbami je Komisija navedla, da imajo v skladu s členom 15a(1) TÄG veterinarsko ambulanto ali zasebno veterinarsko kliniko lahko samo veterinarji ali veterinarske družbe, ki imajo dovoljenje za opravljanje poklica. Poleg tega naj bi morali biti družbeniki veterinarskih družb diplomirani veterinarji, osebe, ki niso veterinarji, pa naj bi bile lahko v takšnih družbah udeležene samo kot tihi družbeniki. Poleg tega Komisija ugotavlja, da lahko samo veterinar, ki ima bistveni delež v veterinarski družbi, postane poslovodja podružnice te družbe in da lahko vodi samo eno podružnico.
- 67 Komisija meni, da je mogoče visoko stopnjo neodvisnosti veterinarjev in zaščito javnega zdravja doseči z manj omejevalnimi ukrepi, kot je zahteva, da morajo imeti veterinarji 100 % glasovalnih pravic v veterinarskih družbah, ki pomeni nesorazmerno omejitev svobode ustanavljanja. Ta institucija meni, da se v primeru, ko lahko veterinarji zaradi imetništva deleža v kapitalu, ki zadostuje za dejansko obvladovanje zadevne veterinarske družbe, izvajajo odločilen vpliv, osebam, ki niso veterinarji, ne bi smelo preprečiti imetništva omejenega deleža v kapitalu take družbe, ki ne bi vplival na tako obvladovanje.
- 68 Komisija meni, da so pravila poklicne etike in ravnanja veterinarjev ter strog nadzor nad spoštovanjem teh pravil, zlasti s strani avstrijske veterinarske zbornice, prožnejši instrument za zagotavljanje varovanja javnega zdravja in neodvisnosti članov tega poklica. Poleg tega ta institucija predlaga, da bi nacionalna ureditev namesto zahteve po 100 % deležu v kapitalu lahko določala, da morajo imeti veterinarji le večino glasovalnih pravic v veterinarskih družbah. Poleg tega naj bi bilo možno od veterinarskih družb zahtevati članstvo v veterinarski zbornici, kar naj bi olajšalo nadzor nad temi družbami.
- 69 Republika Avstrija v zvezi z družbami gradbenih inženirjev navaja, da se s strogim ločevanjem nalog načrtovanja in izvrševanja zagotavljajo objektivnost, neodvisnost in pravna varnost strokovnih mnenj in aktov, ki jih izdajo gradbeni inženirji. Poleg tega ta država članica trdi, da lahko storitve gradbenih inženirjev na podlagi GewO zagotavljajo tudi pisarne inženirjev ali gradbenikov, tako da ni mogoče trditi, da je opravljanje takšnih storitev omejeno. Čeprav Direktiva 2006/123 ureja svobodo opravljanja storitev, pa po mnenju te države članice ne določa diplome, ki je potrebna za opravljanje neke storitve, in tudi ne poklica, v okviru katerega se neka storitev lahko opravlja.
- 70 Republika Avstrija trdi, da je edina dejavnost, ki se po ZTG lahko opravlja, v okviru GewO pa je ni mogoče opravljati, dejavnost potrjevanja pristnosti aktov. Po mnenju te države članice vsaj v okviru te dejavnosti gradbeni inženirji spadajo na področje uporabe člena 2(2)(l) Direktive 2006/123, poleg tega pa so zahteve, določene za ta poklic, v vsakem primeru v javnem interesu, zlasti zaradi zagotavljanja varstva potrošnikov.

- 71 Poleg možnosti, da se iste storitve, kot jih nudijo gradbeni inženirji, opravljajo v okviru GewO, Republika Avstrija navaja, da je predlagala spremembo člena 26 ZTG, da bi tako odpravila očitano kršitev. Vendar ta država članica meni, da je namen člena 28(1) ZTG ohraniti nepristranskost in neodvisnost gradbenih inženirjev, zaradi česar bi bilo treba ohraniti pravila o poslovodstvu in zastopnikih družb gradbenih inženirjev.
- 72 V zvezi z družbami patentnih zastopnikov Republika Avstrija navaja argumente, ki jih je navedla že v predhodnem postopku in so povzeti v tožbi Komisije, poleg tega pa obvešča Sodišče, da namerava spremeniti člen 29a, točka 1, podtočke od (b) do (e), PAG, dodati novo točko k temu členu, s čimer se bo razširila skupina oseb, ki so lahko družbeniki teh družb, in črtati člen 29a, točka 4, tega zakona.
- 73 Glede veterinarskih družb Republika Avstrija trdi, da nikakor ni mogoče trditi, da ni nobene povezave med veterinarskim poklicem in varovanjem javnega zdravja, ker se s tem poklicem zagotavlja proizvodnja varne hrane. Ta država članica trdi, da morajo veterinarji ne le na podlagi TÄG, ampak tudi na podlagi drugih predpisov prijaviti tako bolezni živali kot nekatere človeške bolezni ali sum okužbe z eno od teh bolezni.
- 74 Republika Avstrija poleg tega meni, da pravila poklicne etike lahko zavezujejo le veterinarje, ki opravljajo ta poklic, in z njimi ni mogoče izključiti nastanka razmerja odvisnosti od oseb, ki niso veterinarji, razen če bi bil glede zadnjih vzpostavljen strog režim nadzora države. Ta država članica meni, da stališče Komisije, da bi črtanje člena 15a TÄG privedlo do cenovnih prednosti za potrošnike, nikakor ni jasno, ker ta določba ne izključuje dejavnosti družb, v katerih sodelujejo osebe, ki niso veterinarji.
- 75 Zvezna republika Nemčija je intervenirala v podporo predlogom Republike Avstrije in je svoja stališča, ki jih Komisija prereka, izrazila le v zvezi s presojo skladnosti ZTG z Direktivo 2006/123. V zvezi s tem Zvezna republika Nemčija trdi, da člen 26(1) in člen 28(1) ZTTG, če se štejeta za „zahteve“ v smislu člena 15(2) Direktive 2006/123, izpolnjujeta pogoje iz člena 15(3) te direktive in sta zato upravičena.
- 76 V zvezi s tem je Zvezna republika Nemčija po eni strani navedla, da je omejitev družbenikov družb gradbenih inženirjev le na gradbene inženirje in na družbe gradbenih inženirjev potrebna za doseganje ciljev ohranitve neodvisnosti, preventivnega delovanja pravosodja, kakovosti storitev, varstva potrošnikov in spoštovanja obveznosti zaupnosti. Po drugi strani ta država članica trdi, da se z zahtevo, da so lahko le gradbeni inženirji poslovodje in zastopniki družb gradbenih inženirjev, zagotavlja preglednost in kakovost storitev ter olajšuje določitev odgovorne osebe znotraj take družbe.
- 77 Po mnenju Zvezne republike Nemčije manj omejevalni ukrepi, kot so interni pravilniki in pravila poklicne etike, niso primerni, da bi se zastavljeni cilji dosegli na enak način kot z zadevnimi nacionalnimi določbami. Poleg tega naj bi imele določbe o zavarovanju povsem drug namen, in sicer nadomestilo za škodo, ki je že nastala, in ne preprečevanje takšne škode.

Presoja Sodišča

- 78 Člen 15(1) Direktive 2006/123 določa, da morajo države članice preveriti, ali njihov pravni sistem določa zahteve, kakršne so te iz odstavka 2 tega člena, in zagotoviti, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3 tega člena.
- 79 Člen 15(2)(b) te direktive se nanaša na obveznosti ponudnika, da prevzame določeno pravno obliko. Odstavek 2(c) istega člena se nanaša na zahteve, ki se nanašajo na lastništvo podjetja.

- 80 V zvezi s tem je iz odstavkov 5 in 6 tega člena 15 razvidno, da je državam članicam dovoljeno, da ohranijo oziroma po potrebi uvedejo zahteve, podobne tistim iz odstavka 2 tega člena, če te zahteve izpolnjujejo pogoje iz odstavka 3 tega člena (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2015, Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 33).
- 81 Kumulativni pogoji, ki so naštetih v členu 15(3) te direktive, se nanašajo na, prvič, nediskriminatornost zadevnih zahtev, ki ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža, drugič, na njihovo potrebnost, torej da morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in tretjič, na njihovo sorazmernost, saj morajo biti navedene zahteve take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja in ne smejo presežati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko dosežejo enaki rezultati.
- 82 Iz tega izhaja zlasti, da mora država članica, ki se za utemeljitev zahteve v smislu tega člena 15 sklicuje na nujni razlog v splošnem interesu, sicer dokazati, da je njena ureditev primerna in potrebna za doseg zakonitega cilja, ki ga želi doseči, vendar to dokazno breme ne more biti tako, da bi se od te države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da navedenega cilja v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim predstavljenim ukrepom (glej v tem smislu sodbe z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija, C-518/06, EU:C:2009:270, točka 84 in navedena sodna praksa, z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 123, in z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi, C-333/14, EU:C:2015:845, točka 55). Taka zahteva bi v praksi pomenila, da je zadevna država članica prikrajšana za svoje regulativne pristojnosti na zadevnem področju.
- 83 V tem primeru iz nacionalnih določb, na katere se nanaša ta očitek, izhaja, prvič, da so lahko družbeniki družb gradbenih inženirjev le fizične osebe in družbe gradbenih inženirjev ter da se lahko za poslovodje in zastopnike takih družb imenujejo le fizične osebe, ki so družbeniki družbe gradbenih inženirjev in so večinsko udeleženi v kapitalu te družbe. Drugič, samo patentni zastopniki, njihovi družinski člani in ustanove, ki so jih ustanovile te fizične osebe, so lahko udeležene v kapitalu družbe patentnih zastopnikov, patentni zastopniki pa morajo imeti odločilno vlogo v taki družbi. Tretjič, samo veterinarji ali veterinarske družbe lahko imajo veterinarsko ambulanto ali veterinarsko kliniko, osebe, ki niso veterinarji, lahko sodelujejo le kot tihi družbeniki, in samo veterinarji, ki imajo bistvene deleže v taki družbi, lahko postanejo poslovodje podružnice te družbe.
- 84 Ugotoviti je treba, da se take zahteve nanašajo tako na pravno obliko kot na strukturo družbenikov družb gradbenih inženirjev, družb patentnih zastopnikov in veterinarskih družb, tako da se zanje uporablja člen 15(2)(b) in (c) Direktive 2006/123.
- 85 Zato je treba preveriti, ali zadevne nacionalne določbe izpolnjujejo pogoje iz člena 15(3) Direktive 2006/123, to je da so nediskriminatorne, potrebne in sorazmerne glede na nujni razlog v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 54).
- 86 Glede, najprej, prvega od teh pogojev, je treba ugotoviti, da nič v spisu, ki je bil predložen Sodišču, ne kaže, da bi bile zahteve iz točke 83 te sodbe neposredno ali posredno diskriminatorne v smislu člena 15(3)(a) Direktive 2006/123.
- 87 Nato je treba v zvezi z drugim od teh pogojev pojasniti, da Republika Avstrija v bistvu navaja, da se z zadevnimi zahtevami poskuša doseči cilje zagotavljanja objektivnosti in neodvisnosti zadevnih poklicev ter pravne varnosti, v zvezi z veterinarji pa tudi cilj varovanja zdravja.
- 88 Uvodoma je treba ugotoviti, da so cilji zagotavljanja objektivnosti in neodvisnosti zadevnih poklicev ter pravne varnosti povezani s ciljema varstva prejemnikov storitev, ki je naveden v uvodni izjavi 40 Direktive 2006/123, in zagotavljanja kakovosti storitev.

- 89 Ugotoviti je treba, da so cilji varstva prejemnikov storitev, zagotavljanja kakovosti storitev in varovanja zdravja nujni razlogi v splošnem interesu, s katerimi je mogoče upravičiti omejitve svoboščin, ki jih zagotavlja pravo Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 3. oktobra 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, točka 38, in z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 57).
- 90 Nazadnje je treba ugotoviti, da se za izpolnitev tretjega pogoja iz člena 15(3) Direktive 2006/123 zahteva obstoj treh elementov, in sicer, da je zahteva primerna za izpolnitev zastavljenega cilja, da ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, in da tega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi.
- 91 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz člena 15(3) Direktive 2006/123 izhaja, da mora zadevna država članica preveriti – in zato s sklicevanjem na natančna dejstva, ki potrjujejo njene argumente, dokazati – da zahteve, kakršne so te v obravnavanem primeru, izpolnjujejo pogoje iz te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 23. januarja 2014, Komisija/Belgija, C-296/12, EU:C:2014:24, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 92 V zvezi s primernostjo zahtev v tej zadevi za dosego navedenih ciljev je treba ugotoviti, da so omejitve v zvezi s pravno obliko in udeležbo v kapitalu neke družbe – če zagotavljajo preglednost udeležbe v kapitalu te družbe in kvalificiranost oseb, ki so udeležene v kapitalu te družbe, ter natančno določajo odgovorne osebe zadevne družbe – načeloma primerne za dosego ciljev varstva prejemnikov storitev in zagotavljanja kakovosti storitev.
- 93 V zvezi s ciljem varstva javnega zdravja iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je zahteva, da so lahko v kapitalu veterinarskih družb udeleženi le člani tega poklica, primerna za zmanjšanje tveganja, da bodo take družbe sprejele ekonomske strategije, ki bi lahko škodile ciljema varovanja zdravja in neodvisnosti veterinarjev (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točki 82 in 83).
- 94 Vendar je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalna zakonodaja primerna za uresničevanje zadanega cilja le, če je z njo resnično zagotovljeno dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja (glej v tem smislu sodbi z dne 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, točka 55, in z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi, C-168/14, EU:C:2015:685, točka 76, ter sklep z dne 30. junija 2016, Sokoll-Seebacher in Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, točka 27).
- 95 V tem primeru je treba ugotoviti – kot pravilno navaja Komisija in ne da bi Republika Avstrija to prerokala – da zahtev, ki so patentnim zastopnikom naložene v zvezi z udeležbo v kapitalu, ni mogoče šteti za dosledne v smislu te sodne prakse, ker avstrijska zakonodaja osebam, ki niso patentni zastopniki, to je družinskim članom takega zastopnika, omogoča, da postanejo družbeniki družbe patentnih zastopnikov, čeprav taka možnost ni dana družbam, ki delujejo na tem področju in imajo sedež v državah članicah, ki niso Republika Avstrija.
- 96 Iz tega sledi, da Republiki Avstriji ni uspelo dokazati, da so te zahteve primerne za zagotovitev uresničitve zastavljenih ciljev.
- 97 V preostalem pa je treba ugotoviti, da Komisija ne navaja nobenih posebnih argumentov, s katerimi bi prerokala trditev, da so zadevne zahteve primerne za doseganje zatrjevanih ciljev, in trdi le, da te zahteve presegajo to, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.
- 98 Glede drugega elementa člena 15(3)(c) Direktive 2006/123, kot je naveden v točki 90 te sodbe, je treba najprej kot neupoštevne zavrtni argumente Republike Avstrije v zvezi s tem, da se želi z osnutki zakonov, ki na dan vložitve tožbe še niso veljali, spremeniti to ureditev.

- 99 Kot namreč izhaja iz točke 48 te sodbe, je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoditi glede na položaj države članice, kot je obstajal ob poteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, morebitnih naknadnih sprememb pa Sodišče ne sme upoštevati.
- 100 Zato je treba preizkusiti, ali je mogoče z argumenti, ki jih je Republika Avstrija navedla v zvezi z zadevnimi zahtevami, ki so veljale ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, dokazati, da te zahteve ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.
- 101 V zvezi s tem je treba, prvič, v zvezi z zahtevo iz člena 28(1) ZTG ugotoviti, da je Komisija predlagala več alternativnih ukrepov, ki so manj omejevalni, kot so pravila ravnanja in pravila o zavarovanju in jamčevanju, ki bi, zlasti če bi bili sprejeti skupaj, lahko omogočili doseganje zastavljenih ciljev. Čeprav Republika Avstrija trdi, da se ta zahteva zdi potrebna za zagotovitev, da poslovodje družb gradbenih inženirjev osebno odgovarjajo za svoja dejanja, ta država članica tega argumenta ni utemeljila tako, da bi Sodišče lahko ugotovilo, da ukrepi, ki so manj omejevalni, ne bi zadostovali za doseganje navedenih ciljev.
- 102 Drugič, glede člena 29a PAG je treba dodati, poleg ugotovitev iz točk 95 in 96 te sodbe, da iz argumentacije Komisije, povzete v točkah od 62 do 64 te sodbe, izhaja, da zahteve iz te določbe presegajo tisto, kar je potrebno za doseganje ciljev, ki se jih želi z njo doseči, in da Republika Avstrija pred Sodiščem ni navedla argumentov, s katerimi bi lahko to argumentacijo ovrgla.
- 103 Tretjič, v zvezi s členom 15a TÄG Republika Avstrija po eni strani trdi, da za veterinarje veljajo številne obveznosti v zvezi z varovanjem zdravja, kot so zagotavljanje proizvodnje varne hrane, prijavljanje bolezni živali in prijavljanje nekaterih bolezni ljudi. Po drugi strani ta država članica navaja, da se s pravili ravnanj, razen kadar država strogo nadzoruje njihovo spoštovanje, ne more izključiti razmerij odvisnosti in vpliva oseb, ki niso veterinarji, tako da taka pravila niso primerna za doseganje zastavljenih ciljev.
- 104 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da z legitimnimi cilji varovanja zdravja in neodvisnosti veterinarjev ni mogoče utemeljiti tega, da so subjekti, ki niso veterinarji, popolnoma izključeni iz udeležbe v kapitalu veterinarskih družb, ker ni mogoče izključiti možnosti, da bi lahko veterinarji, tudi če ne bi bili imetniki celotnega kapitala teh družb, opravljali učinkovit nadzor nad temi podjetji, saj to, da bi bile osebe, ki niso veterinarji, imetniki omejenega dela tega kapitala, takega nadzora ne bi nujno oviralo (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 86).
- 105 Zato nacionalna pravila, ki iz udeležbe v kapitalu veterinarskih družb izključujejo vse osebe, ki nimajo dovoljenja za opravljanje poklica, presegajo tisto, kar je potrebno za doseganje ciljev varovanja javnega zdravja in neodvisnosti veterinarjev.
- 106 Iz zgoraj navedenega izhaja, da zadevne nacionalne zahteve presegajo tisto, kar je potrebno za doseganje zastavljenih ciljev, tako da kršijo člen 15(3) Direktive 2006/123.
- 107 Zato je treba ugotoviti, da je očitek, ki se nanaša na kršitev člena 15 Direktive 2006/123, utemeljen. V teh okoliščinah ni potrebe po proučitvi zadevne ureditve z vidika člena 49 PDEU.

Očitek glede kršitve člena 25 Direktive 2006/123

Trditve strank

- 108 Komisija trdi, da člen 21(1) ZTG in člen 29a, točka 6, PAG zadevne poklicne družbe zavezujeta, da se omejijo na opravljanje poklica gradbenega inženirja oziroma patentnega zastopnika. Vendar naj bi morale države članice v skladu s členom 25 Direktive 2006/123 odpraviti zahteve, ki ponudnike

zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo skupno opravljanje dejavnosti ali partnerstvo. Po mnenju Komisije te nacionalne določbe po eni strani družbam, ustanovljenim v državi članici, ki ni Republika Avstrija, preprečujejo ustanovitev sekundarnega multidisciplinarnega sedeža in družbam s sedežem v Avstriji ustanovitev primarnega sedeža. Po drugi strani pa takšne določbe preprečujejo svobodno opravljanje storitev.

- 109 Glede družb gradbenih inženirjev Komisija trdi, da je člen 21(3) ZTG, v skladu s katerim je ustanovitev družbe civilnega prava z osebami, ki svoje dejavnosti ne opravljajo kot svoboden poklic, družbam gradbenih inženirjev dovoljena le, če te osebe niso pooblašene za opravljanje izvršilnih dejavnosti, v nasprotju s členom 25 Direktive 2006/123.
- 110 V zvezi s tem Komisija navaja, prvič, da lahko samo arhitekti in inženirji ustanovijo skupne družbe, saj je družbe civilnega prava z osebami, ki opravljajo druge poklice, mogoče ustanoviti le pod pogojem, da te osebe niso pooblašene za opravljanje izvršilnih dejavnosti. Drugič, Komisija navaja, da združevanje z osebami, ki opravljajo druge poklice, ni možno v obliki družbe gradbenih inženirjev, ampak je možno samo v obliki družbe civilnega prava, v kateri so družbeniki osebno odgovorni in niso deležni omejitve odgovornosti, ki velja v družbi z omejeno odgovornostjo. Tretjič, ta institucija navaja, da je pristop, v skladu s katerim lahko inženir, ki opravlja storitve na podlagi ZTG, skupaj z drugimi gradbenimi inženirji ustanovi družbo gradbenih inženirjev, medtem ko inženir, ki opravlja storitve na podlagi GewO, to lahko stori le v obliki družbe civilnega prava, protisloven in nesorazmeren.
- 111 Glede družb patentnih zastopnikov Komisija trdi, da mora biti v skladu s členom 29a, točka 6, PAG dejavnost take družbe omejena na opravljanje poklica patentnega zastopnika, kar zajema tudi pomožne dejavnosti in upravljanje premoženja te družbe. Po mnenju te institucije je mogoče cilja doseganja visoke kakovosti svetovanja in obrambe interesov potrošnikov doseči z ukrepi, ki ne izključujejo popolnoma skupnega opravljanja dejavnosti patentnih zastopnikov ali opravljanja te dejavnosti v partnerstvu z drugimi poklici.
- 112 Republika Avstrija navaja, da iz Direktive 2006/123 izhaja, da so omejitve multidisciplinarnih dejavnosti dovoljene, če se želi z njimi ohraniti nepristranskost, neodvisnost in integriteto reguliranih poklicev.
- 113 V zvezi s tem ta država članica, za podjetja gradbenih inženirjev, na prvem mestu trdi, da člen 21(1) ZTG omogoča združevanje družb gradbenih inženirjev različnih specializacij. Na drugem mestu opozarja, da člen 21(3) ZTG omogoča tudi združevanje z osebami iz drugih poklicev, pod pogojem, da zadnje niso pooblašene za opravljanje izvršilnih dejavnosti.
- 114 Po mnenju te države članice pravila o notranji organizaciji, ob upoštevanju strogega ločevanja dejavnosti načrtovanja in izvrševanja, ne zadostujejo za doseganje cilja zagotavljanja nepristranskosti in neodvisnosti poklica. Poleg tega Republika Avstrija meni, da z uresničitvijo zamisli Komisije, da bi bilo dovolj oblikovati smernice za preprečevanje navzkrižja interesov, ne bi bilo mogoče doseči zastavljenega cilja, ker takšne smernice niso pravno zavezujoče.
- 115 Glede družb patentnih zastopnikov Republika Avstrija Sodišče obvešča, da se s predlaganimi spremembami člena 29a, točki 6 in 11, PAG te določbe črta, tako da se ji ne more pripisati nobene omejitve multidisciplinarnih dejavnosti.

Presoja Sodišča

- 116 V skladu s členom 25(1) Direktive 2006/123 države članice zagotovijo, da za ponudnike ne veljajo zahteve, ki jih zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo skupno opravljanje dejavnosti ali partnerstvo. Vendar lahko za ponudnike iz točk (a) in (b) tega odstavka veljajo take zahteve, pod pogoji, določenimi v teh točkah.

- 117 V tej zadevi lahko po eni strani gradbeni inženirji na podlagi člena 21(1) ZTG ustanovijo družbo gradbenih inženirjev izključno za opravljanje svojega poklica, medtem ko lahko v skladu z odstavkom 3 tega člena gradbeni inženirji skupaj z osebami, ki svoje dejavnosti ne opravljajo kot svobodni poklic, ustanovijo družbo le v obliki družbe civilnega prava, v kateri zadnjenavedene osebe niso pooblašcene za opravljanje izvršilnih dejavnosti.
- 118 Po drugi strani so na podlagi člena 29a, točka 6, PAG dejavnosti družb patentnih zastopnikov omejene na opravljanje tega poklica, pomožne dejavnosti in upravljanje premoženja zadevne družbe.
- 119 Iz tega sledi, da te določbe ponudnikom, na katere se nanašajo, nalagajo zahteve, ki jih ureja člen 25(1) Direktive 2006/123. Zato je treba preizkusiti še, ali je te zahteve mogoče upravičiti v skladu s točkama (a) ali (b) te določbe.
- 120 V zvezi s tem Republika Avstrija trdi, da je namen člena 21 ZTG ohraniti nepristranskost, neodvisnost in integriteto poklica gradbenega inženirja, in meni, da teh ciljev ni mogoče zagotoviti s pravili ravnanja. V zvezi s patentnimi zastopniki ta država članica Sodišče obvešča o spremembah, s katerimi naj bi se črtale določbe, ki so za Komisijo sporne.
- 121 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 48 te sodbe, je treba zavrnilo argumente Republike Avstrije, ki se nanašajo na zakonodajne spremembe PAG, ki so se zgodile po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in ki poleg tega na dan vložitve tožbe še niso začele veljati.
- 122 V zvezi s členom 21 ZTG je treba ugotoviti, da Republika Avstrija ni z ničemer pojasnila, zakaj natančno bi lahko škodilo nepristranskosti, neodvisnosti in integriteti poklica gradbenega inženirja, če bi bilo gradbenim inženirjem dovoljeno, da se v okviru družbe, kot je tista iz člena 21(1) ZTG, povežejo z osebami, ki opravljajo druge poklice. To še toliko bolj velja, ker odstavek 3 iste določbe pod določenimi pogoji omogoča povezovanje gradbenih inženirjev z osebami, ki opravljajo drugo dejavnost, v okviru družbe civilnega prava.
- 123 V vsakem primeru Republika Avstrija ni navedla nobenih konkretnih argumentov, iz katerih bi izhajalo, da z drugimi manj omejevalnimi ukrepi, kot je sprejetje notranjih organizacijskih pravil za multidisciplinarno družbo, ki ga je Komisija predlagala v svoji argumentaciji, ne bi bilo mogoče zagotoviti nepristranskosti, neodvisnosti in integritete gradbenih inženirjev, ki svojo dejavnost opravljajo v okviru take družbe. Zato ni mogoče ugotoviti, da je prepoved ustanavljanja takih družb, ki izhaja iz člena 21 ZTG, „potrebna“ za te namene v smislu člena 25(1)(a) ali (b) Direktive 2006/123.
- 124 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je očitek, ki se nanaša na kršitev člena 25 Direktive 2006/123, utemeljen.
- 125 Zato je treba ugotoviti, da Republika Avstrija s tem, da je ohranila zahteve v zvezi s krajem sedeža za družbe gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov, zahteve v zvezi s pravno obliko in udeležbo v kapitalu za družbe gradbenih inženirjev, družbe patentnih zastopnikov in veterinarske družbe ter omejitve opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti za družbe gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 14, točka 1, člena 15(1), (2)(b) in (c) ter člena 25 Direktive 2006/123.

Stroški

- 126 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, nosi svoje stroške in stroške, ki jih je imela Komisija.
- 127 Na podlagi člena 140(1) tega poslovnika Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Republika Avstrija s tem, da je ohranila zahteve v zvezi s krajem sedeža za družbe gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov, zahteve v zvezi s pravno obliko in udeležbo v kapitalu za družbe gradbenih inženirjev, družbe patentnih zastopnikov in veterinarske družbe ter omejitev opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti za družbe gradbenih inženirjev in patentnih zastopnikov, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 14, točka 1, člena 15(1), (2)(b) in (c) ter (3) ter člena 25 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.**
- 2. Republika Avstrija poleg svojih stroškov nosi stroške Evropske komisije.**
- 3. Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške.**

Podpisi