



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 29 juli 2019*

”Fördragsbrott – Åsidosättande av direktiv 2006/123/EG och artiklarna 49 och 56 FEUF –
Begränsningar och krav vad gäller platsen för sätet, juridisk form, kapitalinnehav och
sektorövergripande verksamhet för civilingenjörbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag”

I mål C-209/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 23 mars 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Braun och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av
ombud,

sökande,

mot

Republiken Österrike, företrädd av G. Hesse, i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av T. Henze och D. Klebs, därefter av
D. Klebs, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin
(referent) och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till
avgörande,

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat domstolen ska förklara att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 led 1, artikel 15.1, 15.2 b och c och 15.3 och artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) och artiklarna 49 och 56 FEUF, genom att behålla kraven avseende sätet för civilingenjörsbolag och patentombudsbolag, kraven vad gäller juridisk form och kapitalinnehav för civilingenjörsbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag, och begränsning av sektorsövergripande verksamhet för civilingenjörsbolag och patentombudsbolag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 2 I skäl 9 i direktiv 2006/123 anges följande:

”Detta direktiv är endast tillämpligt på krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet. Det är därför inte tillämpligt på krav som t.ex. vägtrafikbestämmelser, bestämmelser om markanläggning eller markanvändning, fysisk planering, byggstandarder eller administrativa sanktioner för åsidosättande av sådana bestämmelser vilka inte särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten men som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.”

- 3 I skäl 22 i nämnda direktiv anges följande:

”Undantaget för hälso- och sjukvård från detta direktivs tillämpningsområde bör omfatta sådana tjänster inom hälso- och sjukvård och läkemedelstjänster som utförs av yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården för att bedöma, bibehålla eller återställa patienters hälsotillstånd, där dessa verksamheter är förbehållna ett reglerat vårdyrke i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls.”

- 4 Skäl 40 i direktivet har följande lydelse:

”Begreppet ’tvingande hänsyn till allmänintresset’ som vissa bestämmelser i detta direktiv hänvisar till har utvecklats i domstolens rättspraxis rörande artiklarna 43 och 49 [EG] och kan komma att vidareutvecklas. Enligt domstolens rättspraxis bör begreppet omfatta åtminstone följande grunder: ... folkhälsa ... skydd av tjänstemottagarna ...”

- 5 I artikel 2.2 f och l i direktiv 2006/123 anges följande:

”Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

...

- f) Hälso- och sjukvårdstjänster, oavsett om de tillhandahålls via sjukvårdsinrättningar eller inte, och oavsett hur de är organiserade och finansierade på nationell nivå eller om de är offentliga eller privata.

...

l) Tjänster som tillhandahålls av officiellt utnämnda notarier och utmätningsmän.”

6 Enligt artikel 4.2 i direktivet avses med ”tjänsteleverantör” i detta direktiv varje fysisk person som är medborgare i en medlemsstat eller en juridisk person enligt artikel 54 FEUF som är etablerad i en medlemsstat och som erbjuder eller tillhandahåller en tjänst.

7 I artikel 14, med rubriken ”Otillåtna krav”, i samma direktiv föreskrivs följande i punkterna 1 och 3:

”Medlemsstaterna får inte ställa något av följande krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium:

1. Diskriminerande krav som direkt eller indirekt grundar sig på nationalitet eller, i fråga om företag, platsen för dess säte, och i synnerhet
 - a) krav på medborgarskap för tjänsteleverantören, dess personal, aktie- eller andelsägare eller medlemmar i ledning och styrelse,
 - b) krav på att tjänsteleverantören, dess personal, aktie- eller andelsägare eller medlemmar i ledning och styrelse skall vara bosatta på landets territorium.

...

3) Inskränkningar i tjänsteleverantörens frihet att välja om etableringen skall avse den huvudsakliga verksamheten eller en biverksamhet, särskilt skyldighet för tjänsteleverantören att förlägga sin huvudsakliga verksamhet till landets territorium, eller inskränkningar i friheten att välja om etableringen skall ske i form av en agentur, en filial eller ett dotterbolag.”

8 I artikel 15.1, 15.2 b och c, 15.3, 15.5 och 15.6 i direktiv 2006/123 anges följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

...

b) Skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form.

c) Krav som rör företagets kapitalinnehav.

...

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträfvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

...

5. I den ömsesidiga utvärderingsrapport som föreskrivs i artikel 39.1 skall medlemsstaterna ange

- a) vilka krav de har för avsikt att behålla och varför de anser att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3,
- b) vilka krav som har upphävts eller mildrats.

6. Från och med den 28 december 2006 får medlemsstaterna införa nya krav av den typ som avses i punkt 2, endast om dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3.”

9 I artikel 25 i direktiv 2006/123 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap.

Sådana krav får emellertid ställas på följande typer av tjänsteleverantörer:

- a) Reglerade yrken, i de fall då det är motiverat för att se till att reglerna för yrkesetik och uppförande, vilka varierar beroende på de enskilda yrkenas särdrag, följs och då det är nödvändigt för att säkerställa deras oberoende och opartiskhet.
- b) Leverantörer av tjänster såsom certifiering, ackreditering, teknisk kontroll, testning eller försök, om det är motiverat för att garantera deras oberoende och opartiskhet.

2. Om verksamheter på flera olika områden mellan de tjänsteleverantörer som avses i punkterna 1 a och 1 b är tillåtna skall medlemsstaterna säkerställa följande:

- a) De skall förhindra intressekonflikter och oförenligheter mellan vissa verksamheter.
- b) De skall garantera det oberoende och den opartiskhet som krävs för vissa verksamheter.
- c) De skall säkerställa att reglerna för yrkesetik och uppförande för olika verksamheter är förenliga sinsemellan, särskilt i fråga om tystnadsplikt.

3. I den rapport som avses i artikel 39.1 skall medlemsstaterna ange vilka tjänsteleverantörer som omfattas av kraven i punkt 1 i denna artikel, vad kraven består i och varför de anser att kraven är motiverade.”

Österrikisk rätt

ZTG

10 I 21 § Ziviltechnikaligesetz (lagen om civilingenjörer, BGBl. 156/1994), i den version som är tillämplig i målet (BGBl. I, 50/2016) (nedan kallad ZTG), med rubriken ”Verksamhetsföremål”, har följande lydelse:

”1. I enlighet med de bestämmelser som anges nedan kan civilingenjörer, i uteslutande syfte att stadigvarande utöva yrket som civilingenjör, skapa handelsbolag, kommanditbolag, bolag med begränsat ansvar och aktiebolag som har ett eget tillstånd utfärdat av ekonomi- och arbetsministeriet

...

2. Civilingenjörbolag utövar själva civilingenjörssyrket.

3. Etablering av ett civilrättsligt bolag tillsammans med personer som inte utövar ett fritt yrke är tillåten endast om de sistnämnda personerna inte har rätt att utföra verkställande uppgifter. Ett sådant bolag omfattas inte av bestämmelserna i 2 § i förevarande federala lag.”

11 I artikel 25 ZTG, som har rubriken ”Säte och firma”, anges följande:

”1. Civilingenjörbolag måste etablera sitt säte i Österrike på den plats där en av delägarna eller styrelseledamöterna med behörighet att leda eller företräda bolaget har sin byrå.

2. Civilingenjörbolag måste lägga till ’civilingenjörbolag’ i sin firma, i enlighet med de allmänna bestämmelserna om firma. Termen ’Ziviltechniker’ [civilingenjör] kan förkortas som ’ZT’.

3. I affärshandlingar ska namn och befogenheter för alla delägare med företagslednings- och representationsrättigheter anges.”

12 I 26 § i lagen föreskrivs följande:

”1. Endast fysiska personer och civilingenjörbolag som har behörighet att utöva civilingenjörssyrket kan vara delägare i civilingenjörbolag.

2. Personer som inte utövar ett fritt yrke vilkas verksamhet tekniskt sett motsvarar behörigheten för ett civilingenjörbolag, och deras företagsledare och andelsägare med företagslednings- och representationsrättigheter får inte vara delägare i ett civilingenjörbolag.”

13 I 28 § i lagen anges följande:

”1. Endast fysiska personer som är delägare i bolaget, och har en giltig behörighet samt gemensamt innehar mer än hälften av andelarna i bolaget kan vara direktörer och i bolagsordningen angivna företrädare för ett civilingenjörbolag. För verksamhet som kräver fackbehörighet från flera civilingenjörer måste bolagets stadgar i alla händelser kräva att ledarna som har den relevanta behörigheten agerar gemensamt.

2. Tekniska frågor som rör civilingenjörbolagets utövande av civilingenjörssyrket ska uteslutande avgöras av bolagets behöriga organ, av de företagsledare som är behöriga. Inget beslut får fattas i strid med de delägare som har den tekniskt relevanta befogenheten för föremålet för beslutet.

3. Delägare som inte är civilingenjörer måste enligt avtal vara bundna att iaktta de etiska reglerna.

4. I de fall där civilingenjörbolagen är registrerade näringslivsorganisationer kan de delägare som inte utövar sin befogenhet endast vara kommanditdelägare.

5. Om civilingenjörbolagen är aktiebolag, får deras stadgar endast tillåta registrerade aktier. Överlåtelser av aktier måste godkännas av bolagsstämman. Bolagsstämman får endast godkänna en sådan överlåtelse om bestämmelserna i förevarande federala lag och reglerna för yrkesetik är uppfyllda.”

PAG

14 I 2 § Patentanwaltsgesetz (lag om patentombud) av den 7 juni 1967 (BGBl. 214/1967) i den lydelse som är tillämplig i målet (BGBl. I, 126/2013) (nedan kallad PAG) föreskrivs följande:

”1. För införande i förteckningen över patentombud krävs att bevis inges på att följande krav har uppfyllts:

- a) österrikiskt medborgarskap,
- b) rättskapacitet,
- c) stadigvarande säte för byrån i Österrike,
- d) examensbevis från minst fem års studier vid ett österrikiskt universitet eller motsvarande studier vid ett universitet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiziska edsförbundet, på teknikområdet eller i naturvetenskap, eller erkännande av en motsvarande utländsk universitetsutbildning.
- e) genomförandet av praktik (3 §),
- f) framgångsrik genomgång av examen för patentombud (8 § och följande §) tidigast ett år innan praktikperioden avslutades,
- g) ansvarsförsäkring i enlighet med 21a §.

2. Medborgarskap i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiziska edsförbundet ska anses likvärdigt med medborgarskap i Österrike.

3. För personer som uppfyller de villkor för yrket patentombud som anges i 16a § punkt 1 ska lämplighetsprovet (15a § och 15b §) ersätta kraven i punkt 1 leden d–f.”

15 I 29a § PAG föreskrivs följande:

”Följande krav ska alltid vara uppfyllda av de bolag syftar till att utöva yrket som patentombud:

1. Endast nedanstående kan vara delägare:

- a) patentombud,
- b) makar eller registrerade partner och barn till ett patentombud som tillhör bolaget,
- c) tidigare patentombud som avstått från att utöva yrket som patentombud och som vid tidpunkten för avståendet var delägare eller vars byrå övertas av bolaget,
- d) makar eller registrerad partner och efterlevande barn till ett patentombud som avlidit, om vederbörande var delägare vid tidpunkten för sin bortgång, eller om maken eller den registrerade partnern och efterlevande barn kommer överens med ett patentombud om att fortsätta byråns verksamhet,
- e) privata österrikiska stiftelser som inrättats av en eller flera delägare, vars enda syfte är att stödja de personer som avses i leden a–d.

2. Patentombud kan endast vara delägare i bolaget i egenskap av personligt ansvariga delägare eller, när det gäller bolag med begränsat ansvar, som delägare med befogenhet att företräda och leda bolaget. De delägare som avses i led 1 b–e får endast vara del av bolaget som kommanditdelägare, delägare utan rätt att företräda eller leda bolaget, eller i enlighet med principen om passiva delägare. Andra personer än delägarna får inte ta del av bolagets omsättning eller vinst.
3. Avslutandet av utövandet av yrket som patentombud (48 § punkt 1 led c) utgör inte hinder för att tillhöra bolaget, men däremot för att företräda eller leda bolaget.
4. Makar eller registrerade partner [led 1 b] får ingå i bolaget endast under den tid äktenskapet eller det registrerade partnerskapet varar. Barn [led 1 b och d] får ingå i bolaget upp till 35 års ålder, och därefter så länge de förbereder sig för att utöva yrket som patentombud.
5. Alla delägare måste inneha sina rättigheter i sitt eget namn och för egen räkning. Överlåtelse och förvaltning av en delägars rättigheter är förbjuden.
6. Bolagets verksamhet måste vara begränsad till att utöva yrket patentombud, inbegripet nödvändiga kringverksamheter och förvaltningen av bolagets tillgångar.
7. Minst en delägare som är patentombud måste ha sin byrå vid bolagets säte. 25a § ska i tillämpliga delar gälla för etablering av filialer.
8. Patentombuden får ingå i endast ett bolag. Bolagets bolagsordning får dock föreskriva att ett patentombud som tillhör bolaget också får utöva sitt yrke som patentombud utanför bolaget. Patentombud får inte delta i andra sammanslutningar som har till syfte att gemensamt utöva ett yrke.
9. Alla patentombud som tillhör bolaget ska ha rätt att ensamma företräda och leda bolaget. Alla andra delägare måste vara uteslutna från att företräda och leda bolaget.
10. I ett patentombudsbolag som har formen av ett aktiebolag kan andra personer än de patentombud som är delägare inte utses till företagsledare. I ett patentombudsbolag får ingen fullmakt ges eller delegering av befogenheter göras.
11. När det gäller bolagets beslutsprocess måste patentombuden ha ett avgörande inflytande. Ett patentombud som ingår i bolaget får inte underställas en instruktion eller ett godkännande av delägarna (bolagsstämman) vad gäller utövandet av patentombudets mandat.”

TÄG

- ¹⁶ I 15a § Tierärztegesetz (lag om veterinärer) av den 13 december 1974 (BGBl. 16/1975) i den lydelse som är tillämplig i målet (BGBl. I, 66/2016) (nedan kallad TÄG) föreskrivs följande:

”1. Endast yrkeskvalificerade veterinärer eller bolag vars delägare är yrkeskvalificerade veterinärer har rätt att driva en veterinärmottagning eller en privat veterinärklinik. Personer som inte är veterinärer kan endast delta i ett veterinärbolag som passiva delägare. Om vid bildandet av ett bolag med begränsat ansvar det även planeras för filialer, är det nödvändigt att se till att direktören endast kan vara en delägare som är veterinär, vilken endast kan leda en enda filial och som måste inneha väsentliga andelar i bolaget.

2. Ansvaret (företagsledningen) för en privat veterinärklinik måste innehas av en yrkeskvalificerad veterinär som har tillstånd att driva ett apotek i sin mottagning.”

Det administrativa förfarandet

- 17 Den 9 juli 2014 skickade kommissionen en administrativ skrivelse till Republiken Österrike med begäran om information om de krav som ställs i den nationella lagstiftningen för civilingenjörsbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag när det gäller säte, juridisk form och kapitalinnehav samt om begränsningar av sektorsövergripande verksamhet.
- 18 Republiken Österrike svarade genom en skrivelse av den 9 oktober 2014, i vilken medlemsstaten översände ett utkast till ändring av PAG, som dock inte antogs av den österrikiska lagstiftaren.
- 19 Den 5 december 2014 inledde kommissionen ett EU Pilot-förfarande genom vilket den vidarebefordrade de kompletterande frågorna till Republiken Österrike, vilka de österrikiska myndigheterna besvarade den 13 februari 2015.
- 20 Kommissionen tillställde den 19 juni 2015 Republiken Österrike en formell underrättelse.
- 21 Medlemsstaten besvarade denna skrivelse den 18 september 2015.
- 22 Den 5 oktober 2015 hölls ett möte mellan kommissionen och Republiken Österrike för att diskutera innehållet i skrivelsen av den 18 september 2015. Till följd av detta möte skickade medlemsstaten en kompletterande skrivelse, daterad den 23 oktober 2015, till vilken fogades ett förslag till ändring av ZTG. Denna ändring skulle innebära att kravet avseende platsen för sätet för civilingenjörsbolag avskaffades och ändringen skulle träda i kraft andra kvartalet 2016. Det var även fråga om att ändra kravet avseende platsen för sätet för patentombudsbolag, men den föreslagna formuleringen skulle enligt kommissionen strida mot artikel 14 led 1 b i direktiv 2006/123 och artikel 49 FEUF. Dessutom tillkännagavs en ändring av TÄG, vilken trädde i kraft den 1 augusti 2016.
- 23 Den 26 februari 2016 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Österrike, dock utan att i detta yttrande hänvisa till kraven, vilka uppgetts skulle ändras, avseende platsen för sätet för bolag för arkitekter och ingenjörskonsulter.
- 24 Republiken Österrike svarade genom en skrivelse av den 22 april 2016, i vilken medlemsstaten föreslog ändringar för patentombudsbolag, bland annat en omformulering av bestämmelserna om krav på platsen för sätet samt på ett "avgörande inflytande" för patentombuden i dessa bolag. När det gäller civilingenjörsbolag och veterinärbolag vidhöll medlemsstaten sin tidigare ståndpunkt att en ändring inte är nödvändig. Dessutom har kravet avseende platsen för sätet för civilingenjörsbolag inte tagits bort.
- 25 Med hänsyn till denna utveckling sände kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande till Republiken Österrike den 17 november 2016.
- 26 I december 2016 och februari 2017 hölls två möten mellan kommissionen och Republiken Österrike avseende civilingenjörsbolag. Vid dessa möten åtog sig denna medlemsstat att avskaffa kraven avseende platsen för sätet och att göra vissa ändringar i bestämmelserna om kapitalinnehav och begränsningar av sektorsövergripande verksamheter.
- 27 Republiken Österrike svarade på det kompletterande motiverade yttrandet genom två skrivelser av den 17 januari och den 13 mars 2017. Medlemsstaten bekräftade att den fortfarande var villig att ändra 25 § punkt 1 ZTG men inte kunde göra detta på grund av de berörda intressegrupperna. Republiken Österrike förklarade sig också beredd att ändra PAG och TÄG inom en rimlig tidsperiod och att fortsätta diskussionerna. Den 10 mars 2017 lämnade den federala ministern för vetenskap, forskning och ekonomi också in ett förslag till ändringar av ZTG, men kommissionen ansåg att sådana ändringar inte var tillräckliga för att komma till rätta med denna lagstiftnings oförenlighet med unionsrätten.

- 28 Den 11 oktober 2017 inkom Republiken Österrike med ett kompletterande yttrande till kommissionen, till vilket ett förslag till en ny ZTG hade fogats som var tänkt att beakta kommissionens invändningar. Kommissionen medgav att detta nya förslag avsåg att avskaffa kravet avseende platsen för sätet för civilingenjörbolag, men de återstående invändningarna kvarstod. Dessutom har detta förslag till dags dato ännu inte lagts fram för antagande i det österrikiska parlamentet.
- 29 Mot bakgrund av ovanstående väckte kommissionen förevarande talan om fördragsbrott.

Prövning av talan

Tillämpliga bestämmelser

Parternas argument

- 30 När det gäller tillämpligheten av direktiv 2006/123, har kommissionen tillbakavisat den ståndpunkt som Republiken Österrike har intagit under det administrativa förfarandet och vid domstolen när det gäller frågan huruvida civilingenjörer och veterinärer är undantagna från detta direktivs tillämpningsområde.
- 31 Vad gäller civilingenjörers verksamhet som edsvurna har kommissionen anfört att enligt ordalydelsen i artikel 2.2 l i nämnda direktiv ska direktivet inte tillämpas på "[t]jänster som tillhandahålls av officiellt utnämnda notarier och utmätningsmän". Det faktum att andra yrkesgrupper, såsom civilingenjörer, också upprättar offentliga handlingar innebär dock inte automatiskt att dessa rättsakter inte omfattas av tillämpningsområdet för direktivet. Kommissionen anser vidare att det i Österrike är förbundsstaten, delstaterna och kommunerna som ansvarar för planering av markanvändningen och fysisk planering, och att således omständigheten att civilingenjörer ger lokala och regionala myndigheter tekniskt stöd vid utarbetandet av sådana planer inte innebär att de tjänster de tillhandahåller inte omfattas av direktiv 2006/123. Följaktligen anser kommissionen att ZTG inte är en lagstiftning som är undantagen från detta direktivs tillämpningsområde.
- 32 När det gäller veterinärernas verksamhet har kommissionen påpekat att undantaget för hälso- och sjukvårdstjänster från tillämpningsområdet för direktiv 2006/123, som föreskrivs i artikel 2.2 f i det direktivet, endast avser tjänster som rör människors hälsa, och inte tillhandahållande av veterinärtjänster.
- 33 Republiken Österrike hävdar att civilingenjörer, åtminstone vad gäller bestyrkande av handlingar, agerar som representanter för staten. Medlemsstaten anser att civilingenjörernas ställning inom ramen denna verksamhet, enligt nationell lagstiftning, är jämförbar med den som gäller för notarier. Av detta har medlemsstaten dragit slutsatsen att civilingenjörer omfattas av artikel 2.2 l i direktiv 2006/123, åtminstone när det gäller bestyrkande av handlingar. När det gäller veterinärer anser medlemsstaten att deras verksamhet är jämförbar med den verksamhet som bedrivs av hälso- och sjukvårdspersonal.

Domstolens bedömning

- 34 För det första noterar domstolen att direktiv 2006/123, i enlighet med artikel 2.2 l i direktivet, inte är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av officiellt utnämnda notarier och utmätningsmän. Däremot nämns civilingenjörer inte alls i denna bestämmelse.

- 35 Eftersom undantag ska tolkas restriktivt ska artikel 2.2 l i direktiv 2006/123 tolkas så, att endast de tjänster som uttryckligen anges i bestämmelsen omfattas av denna. Under dessa omständigheter kan Republiken Österrike inte vinna framgång med sitt argument att civilingenjörer kan komma att bestyrka handlingar och ska jämföras med notarier vad gäller denna verksamhet.
- 36 Följaktligen kan det inte med framgång hävdas att civilingenjörsyrket inte omfattas av direktiv 2006/123 i enlighet med artikel 2.2 l i direktivet.
- 37 För det andra framgår det förvisso av artikel 2.2 f i direktiv 2006/123 att ”hälso- och sjukvårdstjänster” är uttryckligen undantagna från direktivets tillämpningsområde. Enligt skäl 22 i direktivet är de tjänster som är undantagna emellertid sådana ”tjänster inom hälso- och sjukvård och läkemedelstjänster som utförs av yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården för att bedöma, bibehålla eller återställa patienters hälsotillstånd”, vilket innebär att människor tillhandahålls dessa tjänster (dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 39).
- 38 Eftersom undantagen ska tolkas restriktivt ska artikel 2.2 f i nämnda direktiv tolkas så, att den endast avser vårdtjänster som rör människors hälsa.
- 39 Följaktligen kan det inte med framgång hävdas att veterinäryrket inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 i enlighet med artikel 2.2 f i direktivet.
- 40 Mot bakgrund av ovanstående finner domstolen att direktiv 2006/123 är tillämpligt på både civilingenjörers och veterinärers verksamheter. Under dessa omständigheter, och i den mån som kommissionen kritiserar Republiken Österrike för att ha underlåtit att uppfylla både vissa bestämmelser i detta direktiv och i artikel 49 FEUF, ska först den nationella lagstiftningen undersökas mot bakgrund av bestämmelserna i nämnda direktiv innan, i förekommande fall, denna lagstiftning undersöks mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 49 FEUF.

Invändningen om åsidosättande av artikel 14 i direktiv 2006/123

Parternas argument

- 41 Kommissionen har gjort gällande att de nationella bestämmelserna om platsen för sätet för civilingenjörskontor och patentombudskontor strider mot artikel 14 i direktiv 2006/123 och artikel 49 FEUF.
- 42 Närmare bestämt anser kommissionen att vad gäller civilingenjörskontor strider 25 § punkt 1 ZTG mot artikel 14.1 b i direktiv 2006/123, i den mån som den första bestämmelsen inte bara kräver att civilingenjörskontor har sitt säte i Österrike utan även att minst en av delägarna, som agerar som direktörer och företrädare, ska ha sin byrå i Österrike. Enligt kommissionen leder 25 § punkt 1 ZTG till diskriminering i den mån som det förbjuder civilingenjörskontor som har sitt säte i en annan medlemsstat än Republiken Österrike att erbjuda sina tjänster i den medlemsstaten. Artikel 14 i direktiv 2006/123 gör det dock inte möjligt att motivera en sådan begränsning.
- 43 Vad vidare gäller patentombudskontoren har kommissionen gjort gällande att det framgår av 29a § led 7 PAG att minst en delägare i ett patentombudskontor måste ha etablerat sätet för sin byrå vid det bolagets säte. Vidare följer det av 2 § punkt 1 c PAG att upptagandet i förteckningen över patentombud är kopplat till ingivning av bevisning för att byråns permanenta säte ligger i Österrike. Av detta följer, enligt kommissionen, att patentombudskontoren och deras delägare måste ha sitt säte i Österrike, vilket är att jämföras med diskriminering på grund av var tjänsteleverantören och dess delägare har sitt hemvist. Kommissionen anser att dessa bestämmelser i PAG utgör diskriminering som direkt grundar sig på ett bolags säte och indirekt på delägarnas medborgarskap.

- 44 Kommissionen har tillagt att ingen av de lagstiftningsändringar som nämnts av Republiken Österrike har genomförts och att de föreslagna ändringarna, när det gäller patentombudsbolag, inte skulle åtgärda åsidosättandena av unionsrätten.
- 45 Republiken Österrike bestrider den invändning som riktats mot medlemsstaten och hävdar att den, när det gäller civilingenjörer, från och med den 11 oktober 2017 tydligt underrättat kommissionen om ett förslag om ändring av ZTG, och därigenom gav uttryck för sin avsikt att stryka 25 § punkt 1 i den lagen. Denna medlemsstat anser att påståendet om fördragsbrott är ogrundat på denna punkt, särskilt med tanke på att förseningen av genomförandet av detta projekt inte enbart orsakades av de österrikiska valen, utan också av att kommissionen inte svarade på ett e-postmeddelande av den 10 mars 2017 genom vilket medlemsstaten lade fram konkreta förslag till en ändring av ZTG.
- 46 När det gäller patentombudsbolag har Republiken Österrike underrättat domstolen om nya lagstiftningsförslag om ändring av PAG, och gjort gällande att medlemsstaten har för avsikt att inleda ett lagstiftningsförfarande före sommaren 2018 i syfte att anta en ändringslag.

Domstolens bedömning

- 47 Inledningsvis konstaterar domstolen att Republiken Österrike begränsar sig till att bestrida invändningen genom att hävda att medlemsstaten har föreslagit ändringar av lagstiftningen, men dock utan att bestrida omständigheten att sådana ändringar ännu inte hade trätt i kraft då förevarande talan väcktes.
- 48 Det ska härvidlag påpekas att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att eventuella senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (dom av den 28 november 2018, kommissionen/Slovenien, C-506/17, ej publicerad, EU:C:2018:959, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 49 I förevarande fall är det utrett att de krav som ställs i den nationella lagstiftningen fortfarande gällde vid utgången av den tidsfrist som fastställts för Republiken Österrike.
- 50 Efter detta förtydligande konstaterar domstolen att, såsom kommissionen har påpekat, de nationella bestämmelser som den aktuella invändningen vänder sig mot innebär en skyldighet dels för civilingenjörbolag och åtminstone en av deras delägare eller styrelseledamöter, dels för patentombudsbolag, att ha sitt säte i Österrike.
- 51 I den mån dessa bolag är skyldiga att ha sitt säte inom det nationella territoriet föreskriver dessa bestämmelser ett krav som grundar sig direkt på platsen för sätet, i den mening som avses i artikel 14 led 1 i direktiv 2006/123. Kravet på att minst en delägare eller styrelseledamot i ett civilingenjörbolag ska ha inrättat sin byrå i Österrike utgör dessutom ett krav på att vara bosatt i Österrike i den mening som avses i artikel 14 led 1 b i direktivet.
- 52 Enligt artikel 14 i direktiv 2006/123 får medlemsstaterna inte ställa något av de krav som räknas upp i led 1-8 i samma artikel för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium, och medlemsstaterna åläggs således att med prioritet och på ett systematiskt sätt undanröja sådana krav. De krav som anges i artikel 14 i direktiv 2006/123 kan inte heller motiveras (dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 28).
- 53 Under dessa omständigheter finner domstolen att invändningen om åsidosättande av artikel 14 i direktiv 2006/123 är välgrundad.

Invändningen om åsidosättande av artikel 15 i direktiv 2006/123

Parternas argument

- 54 Kommissionen vidhåller i fråga om nationella krav på juridisk form och kapitalinnehav för civilingenjörbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag att dessa strider mot artikel 15.1, 15.2 b och c och 15.3 i direktiv 2006/123 och artikel 49 FEUF och hindrar etablering av nya tjänsteleverantörer inom dessa yrken från andra medlemsstater än Republiken Österrike. Enligt kommissionen begränsar sådana krav möjligheterna för sådana tjänsteleverantörer som har hemvist i dessa medlemsstater att skapa en sekundär etablering i Österrike om de inte anpassar sin organisationsstruktur till dessa krav. Dessutom utgör dessa krav, enligt kommissionen, hinder för tjänsteleverantörer med hemvist i Österrike.
- 55 För det första anser kommissionen att en nationell bestämmelse enligt vilken majoriteten av aktierna i ett yrkesbolag måste ägas av fysiska personer innebär att kontrollen över ett sådant bolag inte kan utövas av juridiska personer. Enligt kommissionen kan denna typ av yrkesbolag inte vara dotterbolag till ett annat bolag. Kommissionen har dragit slutsatsen att ett sådant yrkesbolag, som har hemvist i en annan medlemsstat än Republiken Österrike, inte kan bilda ett dotterbolag i Österrike som erbjuder samma tjänster. För det andra har kommissionen gjort gällande att krav på juridisk form och kapitalinnehav i praktiken gör det svårt att inrätta ett huvudsakligt verksamhetsställe i Österrike.
- 56 Vad i synnerhet gäller civilingenjörbolag har kommissionen erinrat om att enligt 26 § punkt 1 ZTG kan endast fysiska personer och civilingenjörbolag som har behörighet att utöva yrkesverksamhet vara delägare i ett civilingenjörbolag. Dessutom har kommissionen erinrat om att 28 § punkt 1 ZTG föreskriver att majoriteten av andelarna i ett sådant bolag måste ägas av civilingenjörer och att det även är dessa som kan utses till styrelseledamöter och i bolagsordningen angivna företrädare för det berörda civilingenjörbolaget.
- 57 Enligt kommissionen kan kraven avseende rättslig form och kapitalinnehav som gäller för civilingenjörbolag inte motiveras av att vissa arkitekt- och ingenjörverksamheter kan utföras inte bara i enlighet med ZTG, utan även i enlighet med Gewerbeordnung (lag om utövande av industri-, handels- och hantverksyrken, nedan kallad GewO), i den mån civilingenjörer åtnjuter en större respekt och deras tjänster har ett högre anseende än dem från tillhandahållarna av samma tjänster som utförs i enlighet med GewO. Kommissionen anser att om de bolag som har hemvist i en annan medlemsstat än Republiken Österrike var tvungna att välja att utöva verksamheten som personer som inte utövar ett fritt yrke och inte som ett fritt yrke, som åtnjuter ett högre anseende, skulle detta innebära en begränsning av tillträdet till marknaden.
- 58 När det gäller patentombudsbolag och veterinärbolag har kommissionen påpekat att Republiken Österrike under det administrativa förfarandet inte bestred att det förelåg en begränsning, utan endast hävdade att åtgärderna i fråga är motiverade och proportionerliga.
- 59 Kommissionen anser att de nationella kraven varken är motiverade eller proportionerliga.
- 60 Vad gäller civilingenjörbolagen har kommissionen gjort gällande att krav på juridisk form och kapitalinnehav inte kan motiveras av målen att skydda civilingenjörernas oberoende, att garantera kvaliteten på tjänsterna och att skydda konsumenterna, och inte heller av andra mål av allmänt intresse, såsom behovet av att hålla isär planering och genomförande. Enligt kommissionen innehåller det österrikiska systemet redan åtgärder för att uppnå sådana mål, såsom uppföranderegler för att undvika intressekonflikter och bestämmelser om försäkringar och garantier för medlemmarna av dessa yrkesgrupper.

- 61 Enligt kommissionen innehåller ZTG redan bestämmelser som förhindrar att civilingenjörernas oberoende undergrävs. Kommissionen har erinrat om att det dels i 28 § punkt 2 ZTG föreskrivs att endast tekniskt behöriga delägare ska besluta i tekniska frågor som rör utövandet av yrket, dels i 28 § punkt 3 ZTG uppställs ett krav på att delägare som inte är civilingenjörer ska vara bundna enligt avtal att följa yrkesetiska regler.
- 62 Vad gäller patentombudsbolag har kommissionen gjort gällande att det av 29a § punkt 1 PAG följer att endast patentombuden själva, deras familjemedlemmar och de stiftelser som dessa fysiska personer upprättar kan äga andelar i ett sådant bolag. Enligt punkt 2 i den artikeln kan personer som inte är patentombud inte spela en avgörande roll i ett patentombudsbolag och, i enlighet med led 11 i samma artikel, måste patentombuden ha ett avgörande inflytande i ett sådant bolag och får inte vara beroende av andra delägare när de utövar sitt mandat.
- 63 Enligt kommissionen kan sådana krav inte motiveras av vare sig målet av allmänintresse att ge konsumenterna rådgivning och representation av hög kvalitet eller av målet att skydda patentombudens professionella oberoende och sekretessen för deras verksamhet.
- 64 Kommissionen anser nämligen att sådana krav går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen om oberoende och sekretess.
- 65 Dessutom anser kommissionen att strikta etiska regler och försäkringsbestämmelser för att skydda konsumenterna, såsom 21a § PAG, är tillräckliga för att uppnå de mål som fastställts av Republiken Österrike. Vidare är kraven i fråga inte konsekventa, eftersom den österrikiska lagstiftningen tillåter familjemedlemmar till patentombud att bli delägare i ett patentombudsbolag, medan en sådan möjlighet inte föreskrivs för sådana bolag som har hemvist i andra medlemsstater än Republiken Österrike. Kommissionen har tillagt att otydligheten i 29a § punkt 11 PAG i fråga om patentombudens avgörande inflytande vid patentombudsbolagens beslutsfattande öppnar dörren för en extremt restriktiv tolkning.
- 66 Vad gäller veterinärbolag har kommissionen gjort gällande att enligt 15a § punkt 1 TÄG endast veterinärer eller veterinärbolag som har behörighet att utöva yrkesverksamhet har rätt att driva en veterinärmottagning eller en privat veterinärklinik. Dessutom måste delägarna i veterinärbolag vara kvalificerade veterinärer och personer som inte är veterinärer kan endast äga andelar i sådana bolag som passiva delägare. Kommissionen har också noterat att endast en veterinär som innehar väsentliga andelar i ett veterinärbolag kan bli direktör för en filial till detta bolag, och vederbörande kan endast leda en filial.
- 67 Enligt kommissionen kan en hög grad av oberoende för veterinärer och skyddet av folkhälsan uppnås genom åtgärder som är mindre restriktiva än kravet på att veterinärer måste inneha 100 procent av rösterna i veterinärbolagen, och detta krav utgör en oproportionerlig inskränkning av etableringsfriheten. Kommissionen anser att om veterinärer kan utöva ett avgörande inflytande genom att inneha en del av kapitalet som är tillräcklig för att säkerställa att de har kontrollen över det berörda veterinärbolaget, kan det inte vara förbjudet för andra än veterinärer att inneha en begränsad del av kapitalet i ett sådant bolag, vilket inte skulle hindra denna kontroll.
- 68 Kommissionen anser att yrkesetiska regler och uppföranderegler för veterinärer och en strikt kontroll av deras efterlevnad, särskilt av österrikiska veterinärkollegiet, är ett flexiblare instrument för att säkerställa skyddet av folkhälsan och oberoendet för denna yrkeskår. Dessutom har kommissionen föreslagit att de nationella bestämmelserna i stället för att kräva ett innehav av 100 procent av aktierna endast ska föreskriva att majoriteten av rösterna i veterinärbolag ska innehas av veterinärer. Dessutom skulle det kunna krävas att veterinärbolag ansluter sig till veterinärkollegiet, vilket skulle underlätta tillsynen.

- 69 Republiken Österrike har vad gäller civilingenjörsbolagen gjort gällande att den strikta åtskillnaden mellan planerings- och genomförandefunktioner syftar till att garantera objektivitet, oberoende och rättssäkerhet i fråga om expertutlåtanden från civilingenjörer och rättsakter som upprättas av civilingenjörer. Dessutom har medlemsstaten anfört att civilingenjörstjänster även kan tillhandahållas i enlighet med GewO av ingenjörbyråer eller byggmästare, varför det inte kan hävdas att tillhandahållandet av sådana tjänster är begränsat. Även om direktiv 2006/123 syftar till att reglera friheten att tillhandahålla tjänster, regleras, enligt medlemsstaten, inte under vilken yrkestitel en tjänst får tillhandahållas eller vilka yrken som får tillhandahålla en sådan tjänst.
- 70 Republiken Österrike har gjort gällande att den enda verksamhet som kan utövas i enlighet med ZTG, och som inte kan utövas i enlighet med GewO, är bestyrkande av handlingar. Utöver det faktum att civilingenjörer åtminstone inom ramen för denna verksamhet, omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.2 1 i direktiv 2006/123, ligger enligt medlemsstaten de krav som ställs på detta yrke i alla händelser i det allmänna intresset, bland annat för att säkerställa konsumentskyddet.
- 71 Utöver den möjlighet att i enlighet med GewO erbjuda samma tjänster som de som tillhandahålls av civilingenjörer, har Republiken Österrike gjort gällande att den har föreslagit en ändring av 26 § ZTG för att få ett slut på den invändning som riktats mot medlemsstaten. Däremot anser medlemsstaten att 28 § punkt 1 ZTG syftar till att bevara civilingenjörernas opartiskhet och oberoende, varför reglerna om ledningen och företrädarna för civilingenjörsbolagen måste behållas.
- 72 När det gäller patentombudsbolagen har Republiken Österrike, i tillägg till de argument som framfördes under det administrativa förfarandet, av vilka en sammanfattning finns i kommissionens ansökan, underrättat domstolen om att man har för avsikt att ändra 29a § led 1 b–e PAG genom att lägga till ett nytt led i denna paragraf för att utöka den kategori av personer som kan vara delägare till dessa bolag, samt att stryka 29a § led 4 i den lagen.
- 73 När det gäller veterinärbolag har Republiken Österrike anfört att det inte på något sätt kan hävdas att det inte finns någon koppling mellan veterinäryrket och skyddet av folkhälsan, eftersom detta yrke fungerar som garant för produktionen av säkra livsmedel. Medlemsstaten har gjort gällande att veterinärerna är skyldiga, inte bara enligt TÄG, utan även enligt andra lagstiftningar, att deklarerar både djursjukdomar och vissa sjukdomar hos människor eller misstanke om infektion med en av dessa sjukdomar.
- 74 Dessutom anser Republiken Österrike att yrkesetiska regler endast kan vara bindande vad gäller veterinärer som utövar yrket och inte är lämpliga för att utesluta beroendeförhållanden till personer som inte är veterinärer, såvida inte ett system med strikt statlig kontroll över de sistnämnda införs. Medlemsstaten anser att det inte alls står klart varför kommissionen anser att en strykning av 15a § TÄG skulle leda till lägre priser för konsumenterna, särskilt som denna bestämmelse inte utesluter verksamhet som bedrivs av bolag i vilka personer som inte är veterinärer är delägare.
- 75 Förbundsrepubliken Tyskland har intervenerat till stöd för Republikens Österrikes yrkanden och har därvidlag begränsat sina synpunkter, vilka har bestritts av kommissionen, till bedömningen av huruvida bestämmelserna i ZTG är förenliga med direktiv 2006/123. Härvidlag har Förbundsrepubliken Tyskland anfört att om 26 § punkt 1 och 28 § punkt 1 ZTG anses utgöra krav i den mening som avses i artikel 15.2 i direktiv 2006/123 så uppfyller de villkoren i artikel 15.3 i det direktivet, varför de är motiverade.
- 76 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att begränsningen bestående i att endast civilingenjörer och civilingenjörsbolag kan bli delägare i civilingenjörsbolag är nödvändig för att uppnå målen att säkerställa oberoende, förebyggande rättsvård, tjänsternas kvalitet, konsumentskydd och iakttagande av tystnadsplikten. Vidare har nämnda medlemsstat hävdad att kravet på att endast civilingenjörer kan vara ledare och rättsliga företrädare för civilingenjörsbolag säkerställer tjänsternas öppenhet och kvalitet och gör det lättare att avgöra vem som är ansvarig inom ett sådant bolag.

77 Enligt Förbundsrepubliken Tyskland är mindre restriktiva åtgärder, såsom interna regler och uppföranderegler, inte lämpliga för att uppnå de angivna målen på samma sätt som de nationella bestämmelserna i fråga. Dessutom har bestämmelserna om försäkring en helt annan funktion, nämligen ersättning för redan uppkomna skador, och inte förebyggande av sådana skador.

Domstolens bedömning

78 Enligt artikel 15.1 i direktiv 2006/123 ska medlemsstaterna undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3.

79 Artikel 15.2 b i direktivet avser de krav som innebär en skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form. Punkt 2 c i samma artikel avser krav som rör kapitalinnehavet i ett bolag.

80 Det följer av artikel 15.5 och 15.6 att medlemsstaterna får behålla eller, i förekommande fall, införa krav av den typ som avses i punkt 2 i samma artikel, om dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3 i samma artikel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 33).

81 De kumulativa villkoren i artikel 15.3 i direktivet avser för det första att de berörda kraven inte får vara diskriminerande och att de inte kan vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om bolag, var bolaget har sitt säte. För det andra måste kraven vara nödvändiga, det vill säga de ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset. För det tredje ska kraven vara proportionerliga – de ska vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det ska inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

82 Av detta följer i synnerhet att även om det förvisso är riktigt att det är den medlemsstat som åberopar ett tvingande skäl av allmänintresse för att motivera ett krav i den mening som avses i artikel 15 som ska visa att dess lagstiftning är ändamålsenlig och nödvändig för att uppnå det legitima mål som eftersträvas, kan denna bevisbörda inte innebära ett krav på att medlemsstaten framlägger positiv bevisning för att ingen annan tänkbar åtgärd gör det möjligt att uppnå nämnda mål under samma villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2009, kommissionen/Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 84 och där angiven rättspraxis, dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Spanien, C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 123, och dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 55). Ett sådant krav skulle i praktiken innebära att den berörda medlemsstaten berövades sin lagstiftningsbehörighet på det berörda området.

83 I det aktuella ärendet följer det av de nationella bestämmelser som den aktuella invändningen riktar sig mot att endast fysiska personer och civilingenjörsbolag kan vara delägare i ett civilingenjörsbolag och att endast fysiska personer som är delägare i civilingenjörsbolaget och äger majoriteten av aktierna i bolaget kan utses till företagsledare och företrädare för ett sådant bolag. För det andra kan endast patentombuden själva, deras familjemedlemmar och de stiftelser som dessa fysiska personer har bildat äga andelar i ett patentombudsbolag, och patentombuden måste ha ett avgörande inflytande i ett sådant bolag. För det tredje får endast veterinärer eller veterinärbolag driva en veterinärmottagning eller en veterinärklinik, personer som inte är veterinärer kan endast delta som passiva delägare och endast veterinärer med väsentliga andelar i ett sådant bolag kan bli direktör för en filial till bolaget.

84 Det bör noteras att dessa krav avser både den juridiska formen för bolagen och vem som får inneha kapital i civilingenjörsbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag, varför de omfattas av artikel 15.2 b och c i direktiv 2006/123.

- 85 Det är därför nödvändigt att kontrollera om de aktuella nationella kraven uppfyller villkoren i artikel 15.3 i direktiv 2006/123, nämligen att de är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till tvingande hänsyn till allmänintresset (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 54).
- 86 Vad gäller det första av dessa villkor, finns det ingenting i de handlingar som ingetts till domstolen som tyder på att de krav som avses i punkt 83 i denna dom skulle vara direkt eller indirekt diskriminerande i den mening som avses i artikel 15.3 a i direktiv 2006/123.
- 87 När det gäller det andra av dessa villkor bör det påpekas att Republiken Österrike i huvudsak har angett att kraven i fråga syftar till att uppnå målen att säkerställa de berörda yrkenas objektivitet och oberoende samt rättssäkerhet och, när det gäller veterinärer, även målet om hälsoskydd.
- 88 Det bör inledningsvis påpekas att målen att säkerställa de berörda yrkenas objektivitet och oberoende och rättssäkerheten är kopplade till målet att skydda tjänstemottagarna, såsom anges i skäl 40 i direktiv 2006/123, och att säkerställa tjänsternas kvalitet.
- 89 Det bör noteras att målen att skydda tjänstemottagarna, säkerställa tjänsternas kvalitet och hälsoskydd är tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera inskränkningar av de friheter som garanteras genom unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, punkt 38; och dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 57).
- 90 Vad slutligen avser det tredje villkoret i artikel 15.3 i direktiv 2006/123, förutsätter detta villkor att tre faktorer samtidigt föreligger. Således ska kravet vara ägnat att säkerställa att det mål som eftersträvas uppnås, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och inte kunna ersättas av en mindre ingripande åtgärd som skulle ge samma resultat.
- 91 I detta avseende framgår det tydligt av ordalydelsen i artikel 15.3 i direktiv 2006/123 att det är den berörda medlemsstaten som ska kontrollera, och därmed visa, genom hänvisning till precisa omständigheter som stödjer dess argumentation, att sådana krav som de som är i fråga i det aktuella fallet uppfyller de villkor som fastställs i nämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 2014, kommissionen/Belgien, C-296/12, EU:C:2014:24, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 92 Vad gäller huruvida de aktuella kraven är lämpliga för att uppnå de angivna målen, kan det konstateras att begränsningarna i fråga om juridisk form och kapitalinnehav i ett bolag, i den mån de säkerställer öppenhet avseende kapitalinnehavet i bolaget och att de personer som äger detta kapital är kvalificerade, och på ett precist sätt fastställer de ansvariga personerna i det berörda bolaget, i princip är lämpliga för att uppnå målet att skydda mottagarna av tjänsterna och att säkerställa tjänsternas kvalitet.
- 93 När det gäller målet att skydda folkhälsan framgår det av domstolens praxis att kraven att endast veterinärer får äga andelar i veterinärbolag är lämpliga för att minska risken för att sådana bolag antar affärsstrategier som kan undergräva syftet att skydda hälsan och veterinärernas oberoende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkterna 82 och 83).
- 94 Det bör dock erinras om att enligt domstolens fasta praxis är en nationell lagstiftning ägnad att säkerställa att det eftersträfvade målet uppnås endast om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55, dom av den 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa m.fl., C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 76, och beslut av den 30 juni 2016, Sokol-Seebacher och Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, punkt 27).

- 95 I förevarande fall kan det konstateras att, såsom kommissionen har anfört och utan att det har bestritts av Republiken Österrike, de krav som gäller för patentombud i fråga om kapitalinnehav inte kan anses vara konsekventa i den mening som avses i denna rättspraxis, eftersom den österrikiska lagstiftningen tillåter personer som inte är patentombud, närmare bestämt medlemmar av ett sådant patentombuds familj, att bli delägare i ett patentombudsbolag, medan en sådan möjlighet inte finns för bolag som är verksamma inom detta område och som har hemvist i andra medlemsstater än Republiken Österrike.
- 96 Av detta följer att Republiken Österrike inte har lyckats visa att dessa krav är ägnade att säkerställa att de eftersträvade målen uppnås.
- 97 I övrigt bör det däremot noteras att kommissionen inte har anfört några särskilda argument för att ifrågasätta att kraven är lämpliga för att uppnå de angivna målen, och endast har hävdats att dessa krav går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.
- 98 När det gäller det andra inslaget i artikel 15.3 c i direktiv 2006/123, såsom det anges i punkt 90 ovan, ska för det första Republiken Österrikes argument, enligt vilket förslag till lagar, som ännu inte hade trätt i kraft när förevarande talan väcktes, syftar till att ändra dessa bestämmelser, underkännas eftersom detta argument är utan betydelse.
- 99 Såsom framgår av punkt 48 ovan ska nämligen förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och eventuella senare förändringar kan inte beaktas av domstolen.
- 100 Det måste därför undersökas om de argument som lagts fram av Österrike med avseende på de aktuella kraven, som var i kraft i slutet av den period som anges i det motiverade yttrandet, visar att dessa krav inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.
- 101 I detta avseende bör det för det första noteras att kommissionen, när det gäller det krav som anges i 28 § punkt 1 ZTG, har föreslagit ett antal alternativa åtgärder som är mindre restriktiva, såsom uppföranderegler och regler om försäkring och garanti, vilka, särskilt om de vidtas tillsammans, skulle kunna göra det möjligt att uppnå de eftersträvade målen. Även om Republiken Österrike hävdar att detta krav verkar vara nödvändigt för att säkerställa att ledande befattningshavare vid ett civilingenjörsbolag personligen ansvarar för sina tjänster, underbygger medlemsstaten inte detta argument på ett sådant sätt att domstolen kan dra slutsatsen att de mindre restriktiva åtgärderna inte skulle vara tillräckliga för att uppnå de angivna målen.
- 102 Vad för det andra gäller 29a § PAG ska det tilläggas, utöver de slutsatser som dras i punkterna 95 och 96 ovan, dels att kommissionens argument som sammanfattas i punkterna 62–64 ovan, tyder på att kraven i denna bestämmelse går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas, dels att Republiken Österrike inte har anfört några argument vid domstolen som kan vederlägga detta argument.
- 103 Vad för det tredje gäller 15a § TÄG har Republiken Österrike dels gjort gällande att veterinärer omfattas av en rad skyldigheter som rör hälsoskydd, såsom att säkerställa produktionen av säkra livsmedel, att anmäla sjukdomar som drabbar djur och att anmäla vissa sjukdomar hos människor, dels hävdats att uppförandereglerna, utom när deras efterlevnad strikt kontrolleras av staten, inte kan utesluta beroendeförhållanden till, och påverkan från, personer som inte är veterinärer, så att dessa regler inte är lämpliga för att uppnå de eftersträvade målen.
- 104 Det bör härvidlag noteras att den legitima strävan avseende hälsoskydd och veterinärernas oberoende inte kan motivera att aktörer som inte är veterinärer helt och hållet utesluts från att inneha kapital i veterinärbolag, eftersom det inte är uteslutet att veterinärer skulle kunna utöva en effektiv kontroll över dessa bolag, även om de inte innehar allt kapital i nämnda bolag, i den mån som omständigheten

att en begränsad del av detta kapital innehas av icke-veterinärer inte nödvändigtvis skulle utgöra hinder för en sådan kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 86).

- 105 Nationella regler som innebär att alla personer som inte är behöriga att utöva yrket utesluts från att inneha kapital i veterinärbolag går följaktligen utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen att skydda folkhälsan och veterinärernas oberoende.
- 106 Av det anförda följer att de aktuella nationella kraven går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen, varför de strider mot artikel 15.3 i direktiv 2006/123.
- 107 Följaktligen finner domstolen att invändningen om åsidosättande av artikel 15 i direktiv 2006/123 är välgrundad. Under dessa omständigheter behöver den berörda lagstiftningen inte granskas mot bakgrund av artikel 49 FEUF.

Invändningen om åsidosättande av artikel 25 i direktiv 2006/123

Parternas argument

- 108 Kommissionen har gjort gällande att de berörda yrkesbolagen enligt 21 § punkt1 ZTG och 29 § punkt 6 PAG är skyldiga att begränsa sig till att utöva yrket som civilingenjör respektive patentombud. Enligt artikel 25 i direktiv 2006/123 är dock medlemsstaterna skyldiga att ta bort krav som innebär att leverantörerna endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap. Enligt kommissionen förhindrar dessa nationella bestämmelser för det första såväl att bolag med hemvist i en annan medlemsstat än Republiken Österrike skapar sektorövergripande sekundära etableringar som att bolag med hemvist i Österrike skapar sin primära etablering där. För det andra utgör sådana bestämmelser hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.
- 109 När det gäller civilingenjörbolag anser kommissionen att 21 § punkt 3 ZTG, enligt vilken det är tillåtet att bilda ett civilrättsligt bolag med personer som inte utövar ett fritt yrke endast om dessa personer inte har rätt att utföra verkställande uppgifter, strider mot artikel 25 i direktiv 2006/123.
- 110 Härvidlag har kommissionen anført, för det första, att endast arkitekter och ingenjörer kan bilda gemensamma bolag, eftersom det endast är möjligt att bilda civilrättsliga bolag med personer som utövar andra yrken under förutsättning att dessa personer inte har rätt att utföra verkställande uppgifter. För det andra är det enligt kommissionen inte möjligt att skapa en sammanslutning med personer som utövar andra yrken i form av ett civilingenjörbolag, utan detta är endast möjligt i form av ett civilrättsligt bolag i vilket delägarna är personligt ansvariga och inte omfattas av ansvarsbegränsningen som gäller för ett bolag med begränsat ansvar. För det tredje konstaterar kommissionen att tillvägagångssättet enligt vilket en ingenjör som tillhandahåller sina tjänster i enlighet med ZTG kan associera sig med civilingenjörer för att bilda ett civilingenjörbolag, medan en ingenjör som tillhandahåller sina tjänster i enlighet med GewO endast kan göra det i form av ett civilrättsligt bolag, är motsägelsefullt och oproportionerligt.
- 111 När det gäller patentombudsbolag har kommissionen anført att ett sådant bolags verksamhet enligt 29a § punkt 6 PAG ska begränsas till utövandet av patentombudsyrket, inbegripet sidoverksamheter och förvaltning av bolagets tillgångar. Enligt kommissionen kan målen att uppnå en hög kvalitet på rådgivningen och skydda konsumenternas intressen uppnås genom åtgärder som inte helt utesluter ett utövande av patentombudsverksamhet gemensamt eller i partnerskap med andra yrkesgrupper.

- 112 Republiken Österrike har gjort gällande att det framgår av direktiv 2006/123 att begränsningar av sektorövergripande verksamheter tillåts i den mån de syftar till att garantera de reglerade yrkenas opartiskhet, oberoende och integritet.
- 113 Vad gäller civilingenjörsbolag har medlemsstaten för det första anfört att 21 § punkt 1 ZTG tillåter sammanslutningar av civilingenjörsbolag med olika specialiseringar. För det andra har Republiken Österrike erinrat om att artikel 21 § punkt 3 ZTG också möjliggör en sammanslutning med andra yrken, under förutsättning att dessa personer inte har rätt att utföra verkställande uppgifter.
- 114 Enligt medlemsstaten är med hänsyn till den strikta åtskillnaden mellan planering och genomförande bestämmelserna om intern organisation inte tillräckliga för att uppnå målet att säkerställa att yrket är opartiskt och oberoende. Vidare anser Republiken Österrike att kommissionens idé, enligt vilken det skulle vara tillräckligt att fastställa riktlinjer för förebyggande av intressekonflikter, inte kan uppnå det eftersträvade målet i den mån dessa riktlinjer inte är bindande.
- 115 När det gäller patentombudsbolagen har Republiken Österrike underrättat domstolen om att de föreslagna ändringarna av 29a § punkterna 6 och 11 PAG består av en ren strykning av dessa bestämmelser, så att medlemsstaten inte kan kritiseras för någon begränsning av sektorövergripande verksamheter.

Domstolens bedömning

- 116 Enligt artikel 25.1 i direktiv 2006/123 ska medlemsstaterna säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap. Sådana krav får dock ställas på de leverantörer som avses i leden a och b i denna punkt under förutsättning att däri angivna villkor är uppfyllda.
- 117 I förevarande fall kan enligt 21 § punkt 1 ZTG civilingenjörer bilda civilingenjörsbolag enbart i syfte att utöva sitt yrke, medan det i enlighet med punkt 3 i denna paragraf endast är tillåtet för civilingenjörer att bilda ett bolag med personer som inte utövar ett fritt yrke om det är fråga om ett civilrättsligt bolag i vilket de sistnämnda inte har rätt att utföra verkställande uppgifter.
- 118 För det andra är patentombudens verksamhet i enlighet med 29 § punkt 6 PAG begränsad till utövandet av detta yrke, till sidoverksamheter och till förvaltningen av det berörda bolagets tillgångar.
- 119 Av detta följer att dessa bestämmelser innebär att sådana krav som avses i artikel 25.1 i direktiv 2006/123 ställs upp för de leverantörer som omfattas av dessa bestämmelser. Det är därför nödvändigt att undersöka om dessa krav kan motiveras i enlighet med led a eller b i den bestämmelsen.
- 120 Härvidlag har Republiken Österrike gjort gällande att 21 § ZTG syftar till att bevara civilingenjörsyrkets opartiskhet, oberoende och integritet, och anser att dessa mål inte kan uppnås genom uppföranderegler. När det gäller patentombud har denna medlemsstat underrättat domstolen om lagändringar som syftar till att avskaffa de bestämmelser som kommissionen har ifrågasatt.
- 121 Republiken Österrikes argument i fråga om ändringarna av PAG, som har ägt rum efter utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet och som ännu inte hade trätt i kraft när förevarande talan väcktes, kan i enlighet med den rättspraxis som redovisas i punkt 48 ovan inte godtas.

- 122 När det gäller 21 § ZTG kan det konstateras att Republiken Österrike inte på något sätt har förklarat hur civilingenjörers opartiskhet, oavhängighet och integritet skulle kunna ifrågasättas om det var tillåtet för civilingenjörer att gå samman, inom ramen för ett sådant bolag som avses i 21 § punkt 1 ZTG, med personer som utövar andra yrken. Detta gäller i än högre grad eftersom det enligt punkt 3 i denna artikel på vissa villkor är tillåtet för civilingenjörer att bilda civilrättsliga bolag med personer som bedriver annan verksamhet.
- 123 I vilket fall som helst hade Republiken Österrike inte lagt fram några konkreta argument för att visa att andra mindre restriktiva åtgärder, såsom antagandet av bestämmelser om intern organisation för ett sektorövergripande bolag, som kommissionen föreslagit, inte skulle vara ägnade att säkerställa opartiskheten, oberoendet och integriteten för en civilingenjör som utövar sin verksamhet inom ramen för ett sådant bolag. Det kan därför inte godtas att förbudet mot bildandet av sådana bolag, som är ett resultat av 21 § ZTG, är "nödvändigt" för dessa ändamål, i den mening som avses i artikel 25.1 a eller b i direktiv 2006/123.
- 124 Av ovanstående framgår att invändningen om åsidosättande av artikel 25 i direktiv 2006/123 är välgrundad.
- 125 Följaktligen finner domstolen att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 led 1, artikel 15.1, 15.2 b och c och 15.3 och artikel 25 i direktiv 2006/123 genom att behålla kraven avseende platsen för sätet för civilingenjörbolag och patentombudsbolag, kraven vad gäller juridisk form och kapitalinnehav för civilingenjörbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag, och begränsningen av sektorövergripande verksamheter för civilingenjörbolag och patentombudsbolag.

Rättegångskostnader

- 126 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Österrike ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.
- 127 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Förbundsrepubliken Tyskland bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 led 1, artikel 15.1, 15.2 b och c och 15.3 och artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden genom att behålla kraven avseende platsen för sätet för civilingenjörbolag och patentombudsbolag, kraven vad gäller juridisk form och kapitalinnehav för civilingenjörbolag, patentombudsbolag och veterinärbolag, och begränsningen av sektorövergripande verksamheter för civilingenjörbolag och patentombudsbolag.**
- 2) **Republiken Österrike ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen.**
- 3) **Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter