

KOMISIJA PROTI GRČIJI  
SODBA SODIŠČA (drugi senat)  
z dne 21. aprila 2005\*

V zadevi C-140/03,

zaradi tožba zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložena  
27. marca 2003,

**Komisija Evropskih skupnosti**, ki jo zastopa M. Patakia, zastopnica, z naslovom za  
vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

**Helenski republiki**, ki jo zastopa E. Skandalou, zastopnica, z naslovom za vročanje v  
Luxembourg,

tožena stranka,

\* Jezik postopka: grščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, sodnica,  
C. Gulmann (poročevalec), P. Kūris in G. Arestis, sodniki,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. septembra 2004,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi  
7. decembra 2004

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga, naj Sodišče ugotovi, da:

— s tem, da je sprejela in ohranja v veljavi zakon št. 971/79 o opravljanju poklica optika in o trgovinah z optičnimi pripomočki (FEK A' 223, v nadaljevanju: zakon

št. 971/79), ki diplomiranemu optiku kot fizični osebi ne dovoljuje opravljanja dejavnosti v več kot eni trgovini z optičnimi pripomočki, je Helenska republika omejila pogoje za ustanavljanje optikov kot fizičnih oseb in je s tem kršila člen 43 ES, in

- s tem, da je sprejela in ohranja v veljavi zakona št. 971/79 in št. 2646/98, razvoj nacionalnega sistema socialnega skrbstva in druge določbe (FEK A' 236, str. 3455, v nadaljevanju: zakon št. 2646/98), s katerima se pravnim osebam možnost, da v Grčiji odprejo trgovino z optičnimi pripomočki, omejuje s temi pogoji:
  - da je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine z optičnimi pripomočki izdano na ime optika z licenco kot fizične osebe, da je oseba, ki ima dovoljenje za opravljanje te dejavnosti, udeležena v razmerju najmanj 50 % v kapitalu družbe ter tudi pri njenem dobičku in izgubah, da je družba oblikovana kot družba z neomejeno odgovornostjo ali kot komanditna družba in
  - da je zadevni optik družbenik največ ene druge družbe, ki je lastnica trgovine z optičnimi pripomočki, pod pogojem, da je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine izdano na ime drugega optika z licenco,

je Helenska republika omejila pogoje za ustanavljanje pravnih oseb v sektorju optičnih pripomočkov v Grčiji na način, ki ni v skladu s členom 43 ES, in je

kršila določbo člena 48 ES v zvezi s členom 43 ES s tem, da je naložila pravnim osebam omejitve, ki ne veljajo za fizične osebe.

## Nacionalni pravni okvir

2 Člen 6(6) zakona št. 971/79 določa:

„Brez poseganja v določbo tretjega odstavka tega člena (ustanovitev znotraj lekarn) in drugega odstavka člena 8 (prenos na člane družine) vodi trgovino z optičnimi pripomočki osebno imetnik dovoljenja za opravljanje te dejavnosti. Vsak optik sme voditi le eno trgovino z optičnimi pripomočki [...]“

3 Člen 7(1) istega zakona določa:

„Trgovino z optičnimi pripomočki lahko odpre samo imetnik licence optika, ki mora za opravljanje te dejavnosti pridobiti dovoljenje pristojnega državnega organa.“

4 Člen 8(1) določa:

„Dovoljenje za opravljanje dejavnosti trgovine z optičnimi pripomočki je osebno in neprenosljivo.“

5 Člen 27(4) zakona št. 2646/98 določa:

„Družbo z neomejeno odgovornostjo ali komanditno družbo za dejavnost trgovine z optičnimi pripomočki lahko ustanovijo samo optiki z licenco pod pogojem, da ima oseba, ki ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti, v kapitalu družbe najmanj 50-odstotni delež. Optik je lahko družbenik največ ene druge družbe, če je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine z optičnimi pripomočki izdano na ime drugega optika z licenco.“

### **Predhodni postopek**

- 6 Na podlagi pritožbe, ki sta jo vložili dve delniški družbi (od katerih je ena vpisana v register države članice, ki ni Helenska republika), ki so jima grški državni organi na podlagi zakona št. 971/79 zavrnilo izdajo dovoljenja za odprtje trgovine z optičnimi pripomočki, je Komisija z dopisom z dne 27. januarja 1998 opozorila grško vlado na neskladje take zakonske ureditve s členom 52 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 43 ES) in z njenim členom 58 (postal člen 48 ES).
- 7 Grška vlada je 27. aprila 1998 odgovorila, da je zakon št. 971/79 v postopku za spremembo.
- 8 Komisija je dne 6. novembra 1998 poslala Helenski republiki pisni opomin, v katerem je poudarila, da je zakon št. 971/79 v neskladju z določbami Pogodbe, navedenimi v njenem predhodnem dopisu z dne 27. januarja 1998. Komisija je pozvala Helensko republiko, naj v zvezi z navedenim v roku dveh mesecev predloži stališča.

- 9 Grška vlada je 13. januarja 1999 Komisiji v odgovor poslala zakon št. 2646/98, ki dopolnjuje zakon št. 971/79.
  
- 10 Komisija je 3. avgusta 1999 poslala grški vladi dodaten pisni opomin, v katerem je navedla, da v zakonu št. 2646/98 niso upoštevani očitki, navedeni v prvem pisnem opominu, saj je tudi ta zakon v nasprotju s členoma 43 ES in 48 ES. Komisija je 26. januarja 2000 poslala še drug dodaten pisni opomin, v katerem je povzela svoje očitke zoper Helensko republiko.
  
- 11 Grška vlada je 17. maja 2000 odgovorila, da ima zaradi neuskklajenosti na ravni Skupnosti vsaka država proste roke pri predpisovanju načina izvajanja poklicev na svojem ozemlju. Poudarila je, da so omejitve, ki se ji očitajo, nujno potrebne za zagotovitev višje ravni varovanja zdravja. Glede na cilj, ki ga zasleduje, sporna zakonska ureditev po njenem mnenju ni diskriminatorna niti nesorazmerna.
  
- 12 Komisija je 24. januarja 2001 vročila Helenski republiki obrazloženo mnenje, v katerem zavrača njene argumente in izraža očitke zaradi kršitve členov 43 ES in 48 ES ter poziva to državo članico, naj v roku dveh mesecev v skladu s predloženim mnenjem izvede potrebne ukrepe.
  
- 13 Grška vlada je 2. maja 2001 posredovala odgovor, da vztraja pri svojem stališču. Komisijo je 9. decembra 2002 obvestila, da namerava spremeniti zakonsko ureditev tako, da bo dovolila odprtje trgovine in opravljanje dejavnosti z optičnimi pripomočki optikom, ki so državljani Skupnosti in pod določenimi pogoji tudi

gospodarskim družbam ne glede na njihovo pravno-organizacijsko obliko (družba z neomejeno odgovornostjo, komanditna družba, družba z omejeno odgovornostjo ali delniška družba).

- 14 Komisija je 27. marca 2003 vložila to tožbo.

### **Tožba**

- 15 Po vrsti je treba preučiti naslednja vprašanja:

- kako na to tožbo vpliva zakon št. 3204/03, ki spreminja in dopolnjuje zakonsko ureditev nacionalnega zdravstvenega sistema ter ureja druga vprašanja s področja ministrstva za zdravstvo in socialno skrbstvo (FEK A' 296, str. 4997), to je zakon, na katerega se je sklicevala Helenska republika med ustnim postopkom;
  
- o obstoju omejevanja svobode ustanavljanja fizičnih in pravnih oseb;
  
- o morebitni upravičenosti predmetnega omejevanja.

*Vpliv zakona št. 3204/03, na katerega se sklicuje Helenska republika*

Trditve strank

- 16 Helenska republika je med ustnim postopkom navajala, da so se z zakonom št. 3204/03, ki ga je pred kratkim sporočila Komisiji, prenehale očitane ji kršitve členov 43 ES in 48 ES.
- 17 V skladu s tem zakonom naj bi optiki kot fizične osebe lahko opravljali dejavnost v več kot eni trgovini z optičnimi pripomočki pod pogojem, da vodi vsako trgovino diplomiran optik z licenco.
- 18 Kar zadeva pravne osebe, naj bi zakon št. 3204/03 družbam sedaj dovoljeval odprtje trgovine z optičnimi pripomočki ne glede na njihovo pravno-organizacijsko obliko.
- 19 Vendar pa ta zakon določa te zahteve:
- da je v družbi z neomejeno odgovornostjo večina družbenikov in poslovodja ali večina poslovodij optikov;



- da je v družbi z omejeno odgovornostjo več kot polovica družbenikov, ki imajo več kot polovico osnovnega kapitala družbe, optikov;
  
  - da v delniški družbi najmanj 51 % osnovnega kapitala družbe pripada optikom.
- 20 Komisija navaja, da ta postopek temelji na pravnem okviru zakonov št. 971/79 in 2646/98 in da prve analize zakona št. 3204/03 vsekakor kažejo na to, da so še vedno prisotne določene omejitve svobode ustanavljanja, ki jih Komisija uveljavlja s tožbo.

### Presoja Sodišča

- 21 V skladu z ustaljeno sodno prakso se neizpolnitev obveznosti države članice ugotavlja na dan po izteku roka, ki je določen v obrazloženem mnenju, poznejših sprememb pa ni mogoče upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 30. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-103/00, Recueil, str. I-1147, točka 23, in z dne 12. junija 2003 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-97/01, Recueil, str. I-5797, točka 30).
- 22 Glede na navedeno zakona št. 3204/03, sprejetega po poteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, naslovljenem v obravnavanem primeru na Helensko republiko, ni mogoče upoštevati pri preizkusu utemeljenosti te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države.

*Obstoj omejevanja svobode ustanavljanja fizičnih in pravnih oseb*

Trditve strank

- 23 Komisija navaja, da zakon št. 971/79 s tem, da optiku kot fizični osebi ne dovoljuje opravljanja dejavnosti v več kot eni trgovini z optičnimi pripomočki, omejuje svobodo ustanavljanja, določeno v členu 43 ES.
- 24 Tudi v zvezi s pravnimi osebami Komisija poudarja, da vsebuje zakon št. 2646/98 omejitve svobode ustanavljanja v nasprotju s členom 48 ES, ker pogojuje odprtje trgovine z optičnimi pripomočki z izpolnitvijo zahtev, določenih v členu 27(4) navedenega zakona.
- 25 Helenska republika meni, da člen 6(6) zakona št. 971/79 ne ustvarja nobene neposredne ali posredne diskriminacije med domačimi in tujimi pripadniki zadevnega poklica. Zato naj z navedeno določbo ne bi bil kršen člen 43 ES.
- 26 V zvezi s pravnimi osebami pa se ne strinja, da jim grška zakonodaja nalaga omejitve.

Presoja sodišča

- 27 V skladu z ustaljeno sodno prakso člen 43 ES izključuje vsak nacionalni ukrep, ki bi, tudi če se uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo, za državljana

Skupnosti lahko pomenil oviro pri izvajanju svobode ustanavljanja, zagotovljene s Pogodbo, ali to izvajanje napravil manj privlačno (glej zlasti sodbi z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus, C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32, in z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-299/02, ZOdl., str. I-9761, točka 15).

- 28 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da prepoved opravljanja dejavnosti v več kot eni trgovini z optičnimi pripomočki za diplomiranega optika dejansko pomeni omejitev svobode ustanavljanja fizičnih oseb v smislu člena 43 ES, kljub temu da naj ne bi šlo za diskriminacijo pripadnikov tega poklica glede na državljanstvo.
- 29 Tudi v primeru pravnih oseb je treba ugotoviti, kar sicer Helenska republika priznava, da zahteve, ki jih določa člen 27(4) zakona št. 2646/98, omejujejo njihovo svobodo ustanavljanja, za izvajanje katere so na podlagi člena 48 ES izenačene s fizičnimi osebami.

### *Upravičenost ugotovljenega omejevanja svobode ustanavljanja*

#### Trditve strank

- 30 Komisija meni, da je ugotovljeno omejevanje svobode ustanavljanja v obravnavanem primeru bodisi neustrezno za doseganje zatrjevanega cilja varovanja javnega zdravja

bodisi nesorazmerno z navedenim ciljem. Javno zdravje bi bilo mogoče varovati z zagotovitvijo, da lahko določene storitve opravljajo le zaposleni diplomirani optiki ali drugi zaposleni pod njihovim nadzorom. Za varovanje interesov strank, izpostavljenih poklicni dejavnosti optikov, bi bilo glede vprašanja odgovornosti mogoče najti manj omejujoče zakonske določbe.

- 31 Helenska republika navaja, da je bila za fizične osebe predpisana prepoved opravljanja dejavnosti v več kot eni trgovini iz višjih razlogov v splošnem interesu varovanja javnega zdravja. Grški zakonodajalec bi želel ohraniti osebni odnos zaupanja znotraj trgovine z optičnimi pripomočki ter, v primeru napake, neomejeno in absolutno odgovornost optika, ki opravlja dejavnost ali je lastnik trgovine. Dejansko naj bi le optik, strokovnjak, ki osebno sodeluje pri opravljanju dejavnosti svoje trgovine in ne razdaja svojih fizičnih in umskih moči z opravljanjem dejavnosti v več trgovinah, zagotavljal zaželeni rezultat.
- 32 Grška vlada meni, da sledenih ciljev ne bi bilo mogoče doseči z ukrepi, ki bi manj omejevali svobodo ustanavljanja.
- 33 Pri pravnih osebah naj bi visoka stopnja zastopanosti optikov v osnovnem kapitalu, določena v zakonu št. 2646/98, zmanjševala tveganje popolne komercializacije trgovin z optičnimi pripomočki. Načelo proporcionalnosti bi moralo biti usklajeno s potrebo po varovanju javnega zdravja. Za zagotavljanje takega varovanja naj bi Helenska republika vztrajala pri svojem zavzemanju za ohranitev osebnega stika optika s stranko in za uveljavljanje popolne in neomejene odgovornosti optikov.

## Presoja sodišča

- 34 Vsak nacionalni ukrep, ki bi, tudi če se uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo, za državljana Skupnosti lahko pomenil oviro pri izvajanju svobode ustanavljanja, zagotovljene s Pogodbo, ali to izvajanje napravil manj privlačno, je mogoče upravičiti z višjimi razlogi v splošnem interesu, pod pogojem, da je primeren za zagotovitev uresničitve sledenega cilja in da ne prekorači okvirov, ki so potrebni za doseganje tega cilja (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Kraus, točka 32).
- 35 V obravnavanem primeru zadošča ugotovitev, da bi bilo cilj varovanja javnega zdravja, na katerega se sklicuje Helenska republika, mogoče doseči z ukrepi, ki bi manj omejevali svobodo ustanavljanja, tako za fizične kot za pravne osebe, na primer z določbo, da morajo biti v vsaki trgovini z optičnimi pripomočki prisotni diplomirani optiki, ki so tam zaposleni ali so sami družbeniki, dalje z določbami s področja civilne odgovornosti za drugega, kot tudi z določbami, ki nalagajo zavarovanje poklicne odgovornosti.
- 36 Kot kaže gre pri spornih omejitvah za prekoračitev okvirov, ki so potrebni za doseganje cilja. Zato niso upravičene.
- 37 Iz tega izhaja, da so očitki Komisije utemeljeni.

38 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da:

- s tem, da je sprejela in ohranja v veljavi zakon št. 971/79, ki diplomiranemu optiku kot fizični osebi ne dovoljuje opravljanja dejavnosti v več kot eni trgovini z optičnimi pripomočki, Helenska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 43 ES in da
  
- s tem, da je sprejela in ohranja v veljavi zakona št. 971/79 in št. 2646/98, s katerima se pravnim osebam možnost, da v Grčiji odprejo trgovino z optičnimi pripomočki, omejuje z naslednjimi pogoji:
  - da je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine z optičnimi pripomočki izdano na ime optika z licenco kot fizične osebe, da je oseba, ki ima dovoljenje za opravljanje te dejavnosti, udeležena v razmerju najmanj 50 % v kapitalu družbe ter tudi pri njenem dobičku in izgubah, da je družba oblikovana kot družba z neomejeno odgovornostjo ali kot komanditna družba in
  
  - da je zadevni optik družbenik največ ene druge družbe, ki je lastnica trgovine z optičnimi pripomočki, pod pogojem, da je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine izdano na ime drugega optika z licenco,

Helenska republika ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 48 ES.

## **Stroški**

- 39 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Helenski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1, **S tem, da je sprejela in ohranja v veljavi zakon št. 971/79 o opravljanju poklica optika in o trgovinah z optičnimi pripomočki, ki diplomiranemu optiku kot fizični osebi ne dovoljuje opravljanja dejavnosti v več kot eni trgovini z optičnimi pripomočki, Helenska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 43 ES.**
  
- 2, **S tem, da je sprejela in ohranja v veljavi zakona št. 971/79 in št. 2646/98, razvoj nacionalnega sistema socialnega skrbstva in druge določbe, s katerimi se pravnim osebam možnost, da v Grčiji odprejo trgovino z optičnimi pripomočki, omejuje s temi pogoji:**
  - **da je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine z optičnimi pripomočki izdano na ime optika z licenco kot fizične osebe; da je oseba, ki ima dovoljenje za opravljanje te dejavnosti, udeležena v razmerju najmanj 50 % v kapitalu družbe ter tudi pri njenem dobičku in izgubah; da je družba oblikovana kot družba z neomejeno odgovornostjo ali kot komanditna družba, in**

- **da je zadevni optik družbenik največ ene druge družbe, ki je lastnica trgovine z optičnimi pripomočki, pod pogojem, da je dovoljenje za odprtje in opravljanje dejavnosti trgovine izdano na ime drugega optika z licenco,**

**Helenska republika ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 48 ES.**

**3, Helenski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi