YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

21 päivänä huhtikuuta 2005 *

Asiassa C-140/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 27.3.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Patakia, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Helleenien tasavalta, asiamiehenään E. Skandalou, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta, C. Gulmann (esittelevä tuomari), P. Kūris ja G. Arestis,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.9.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.12.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että

— Kreikka on rajoittanut optikkojen, jotka ovat luonnollisia henkilöjä, sijoittautumista ja rikkonut näin EY 43 artiklaa, koska se on antanut ja pysyttänyt

voimassa optikon ammatin harjoittamista ja optiikkatuotteiden liikkeitä koskevan lain 971/79 (FEK A' 223; jäljempänä laki 971/79), jossa ei sallita tutkinnon suorittaneen optikon, joka on luonnollinen henkilö, harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä ja että

— Kreikka on rajoittanut oikeushenkilöiden sijoittautumista optikkoalalle Kreikassa EY 43 artiklan vastaisesti ja rikkonut EY 48 artiklaa, luettuna yhdessä EY 43 artiklan kanssa, asettamalla oikeushenkilöille rajoituksia, joita ei sovelleta luonnollisiin henkilöihin, koska se on antanut ja pysyttänyt voimassa lain 971/79 ja kansallisen terveydenhoitojärjestelmän kehittämistä ja muita toimenpiteitä koskevan lain 2646/98 (FEK A' 236, s. 3455; jäljempänä laki 2646/98), joiden mukaan oikeushenkilö voi avata Kreikassa optikkoliikkeen ainoastaan,

— jos optikkoliikkeen perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään sellaisen luvan saaneen optikon nimissä, joka on luonnollinen henkilö, jos optikkoliikkeen harjoittamista koskevan luvan saaneen henkilön osuus yhtiöpääomasta sekä yhtiön voitoista ja tappioista on vähintään 50 prosenttia, jos yhtiö on muodoltaan avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö ja

— jos kyseessä oleva optikko on mukana korkeintaan yhdessä muussa optikkoliikkeen omistavassa yhtiössä, sillä edellytyksellä, että optikkoliikkeen

perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään toisen luvan saaneen optikon nimissä.

Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

2 Lain 971/79 6 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

"Optikkoliikkeitä johtavat henkilökohtaisesti niiden harjoittamiseen luvan saaneet henkilöt, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän pykälän 3 momentin (optikkoliikkeen perustaminen apteekkiin) ja 8 §:n 2 momentin (liikkeen luovutus perheenjäsenille) soveltamista. Kukin optikko voi johtaa ainoastaan yhtä optikkoliikettä — —."

3 Saman lain 7 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Optikkoliikkeen voi perustaa ainoastaan sellainen henkilö, jolle on myönnetty lupa optikkona toimimiseen, ja optikkoliikettä voi harjoittaa ainoastaan toimivaltaisen viranomaisen myöntämällä luvalla."

4 Kyseisen lain 8 §:n 1 momentissa täsmennetään seuraavaa:

"Optikkoliikkeen harjoittamista koskeva lupa on henkilökohtainen ja luovuttamaton."

5 Lain 2646/98 27 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ainoastaan luvan saaneet optikot voivat perustaa avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön optikkoliikkeen harjoittamista varten, jos kyseisen liikkeen harjoittamiseen luvan saaneen henkilön osuus yhtiöpääomasta on vähintään 50 prosenttia. Optikko voi olla osakkaana enintään yhdessä muussa yhtiössä, kunhan optikkoliikkeen perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään toisen luvan saaneen optikon nimissä."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

6 Kaksi osakeyhtiötä, joista toinen on rekisteröity muussa jäsenvaltiossa kuin Kreikassa ja joilta Kreikan viranomaiset epäsivät optikkoliikkeen avaamista koskevan luvan lain 971/79 nojalla, tekivät kantelun, jonka johdosta komissio huomautti 27.1.1998 päivätyllä kirjeellä Kreikan hallitukselle siitä, että kyseinen lainsäädäntö on vastoin EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) ja perustamissopimuksen 58 artiklaa (josta on tullut EY 48 artikla).

7 Kreikan hallitus vastasi 27.4.1998, että lakia 971/79 oltiin muuttamassa.

8 Komissio lähetti 6.11.1998 Kreikalle virallisen huomautuksen, jossa se korosti, ettei laki 971/79 ole niiden perustamissopimuksen määräysten mukainen, jotka komissio 27.1.1998 päivätyssä kirjeessään mainitsi. Se kehotti Kreikkaa esittämään tämän osalta huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

9 Kreikan hallitus ilmoitti 13.1.1999 komissiolle laista 2646/98, jolla täydennetään lakia 971/79.

10 Komissio osoitti 3.8.1999 Kreikan hallitukselle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se selitti, ettei lailla 2646/98 poisteta sitä seikkaa, josta Kreikkaa moitittiin ensimmäisessä virallisessa huomautuksessa, koska kyseinen laki itse on EY 43 ja EY 48 artiklan vastainen. Komissio lähetti 26.1.2000 toisen täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se kertasi lyhyesti Kreikalle esittämänsä moitteet.

11 Kreikan hallitus vastasi 17.5.2000, että yhteisön tasolla toteutettavan yhdenmukaistamisen puuttuessa kukin jäsenvaltio voi vapaasti säännellä alueellaan tapahtuvaa ammatinharjoittamista. Kreikan hallituksen mukaan ne rajoitukset, joista sitä moititaan, ovat välttämättömiä korkeatasoisen terveydenhoidon varmistamiseksi. Se väitti, ettei riidanalainen lainsäädäntö ole syrjivä eikä tavoitellun päämäärän kannalta suhteeton.

12 Komissio antoi 24.1.2001 Kreikalle tiedoksi perustellun lausunnon, jossa se hylkäsi Kreikan esittämät perustelut, esitti EY 43 ja EY 48 artiklan rikkomiseen perustuvat moitteensa ja kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan kyseisen lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa.

13 Kreikan hallitus totesi 2.5.2001 pysyvänsä kannassaan. Se ilmoitti 9.12.2002 komissiolle aikomuksestaan muuttaa lainsäädäntöään siten, että optikkoliikkeiden perustaminen ja harjoittaminen tulee mahdolliseksi optikoille, jotka ovat yhteisön kansalaisia, ja tietyin edellytyksin kaupallisille yhtiöille, olipa niiden oikeudellinen

muoto mikä tahansa (avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, rajavastuuyhtiö tai osakeyhtiö).

14 Komissio nosti 27.3.2003 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

15 On tarkasteltava perättäin seuraavia seikkoja:

— kansallista terveydenhoitojärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamisesta ja täydentämisestä sekä muiden terveys- ja sosiaalihuoltoministeriön toimivaltaan kuuluvien kysymysten sääntelystä annetun lain 3204/03 (FEK A' 296, s. 4997) vaikutus, johon Kreikka suullisessa käsittelyssä vetosi, nyt käsiteltävänä olevaan kanteeseen

— luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset

— tällaisten rajoitusten mahdolliset perustelut.

Lain 3204/03 vaikutus, johon Kreikka on vedonnut

Asianosaisten lausumat

16 Kreikka väitti suullisessa käsittelyssä, että se on äskettäin komissiolle ilmoittamallaan lailla 3204/03 lopettanut EY 43 ja EY 48 artiklan väitetyn rikkomisen.

17 Kreikan mukaan ne optikot, jotka ovat luonnollisia henkilöjä, voivat kyseisen lain nojalla harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä, jos kutakin liikettä johtaa tutkinnon suorittanut ja luvan saanut optikko.

18 Kreikka väittää oikeushenkilöiden osalta, että optikkoliikkeiden perustaminen on lain 3204/03 nojalla mahdollista nyt yhtiöille, olipa niiden oikeudellinen muoto mikä tahansa.

19 Tässä laissa kuitenkin Kreikan mukaan edellytetään

— avointen yhtiöiden osalta, että osakkaiden enemmistö ja liikkeenjohtaja tai liikkeenjohtajien enemmistö ovat optikkoja

— rajavastuuyhtiöiden osalta, että yli puolet osakkaista, jotka omistavat yli puolet yhtiöpääomasta, ovat optikkoja

— osakeyhtiöiden osalta, että vähintään 51 prosenttia yhtiöpääomasta on optikkojen omistuksessa.

20 Komissio toteaa, että nyt vireillä oleva oikeudenkäyntimenettely koskee lakien 971/79 ja 2646/98 mukaista oikeudellista tilannetta ja että lain 3204/03 ensitarkastelusta ilmenee joka tapauksessa, että tietyt kanteessa tarkoitetut sijoittautumisvapauden rajoitukset ovat edelleen voimassa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-103/00, komissio v. Kreikka, tuomio 30.1.2002, Kok. 2002, s. I-1147, 23 kohta ja asia C-97/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 12.6.2003, Kok. 2003, s. I-5797, 30 kohta).

22 Näin ollen on katsottava, että lakia 3204/03, joka on annettu käsiteltävänä olevassa asiassa Kreikalle osoitetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen, ei voida ottaa huomioon tutkittaessa sitä, onko käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne perusteltu.

Luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset

Asianosaisten lausumat

23 Komissio väittää, että lailla 971/79 rajoitetaan EY 43 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta siltä osin kuin kyseisessä laissa ei sallita sellaisen optikon, joka on luonnollinen henkilö, harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä.

24 Komissio väittää oikeushenkilöiden osalta, että myös lailla 2646/98 rajoitetaan sijoittautumisvapautta EY 48 artiklan vastaisesti sikäli kuin kyseisen lain mukaan optikkoliikkeen perustamisessa on noudatettava kyseisen lain 27 §:n 4 momentissa säädettyjä edellytyksiä.

25 Kreikka katsoo, ettei lain 971/79 6 §:n 6 momentti merkitse mitään suoraa eikä välillistä syrjintää kansallisten ja ulkomaisten ammatinharjoittajien välillä. Näin ollen se väittää, ettei kyseinen säännös ole EY 43 artiklan vastainen.

26 Oikeushenkilöiden osalta se ei kiistä, että niille asetetaan Kreikan lainsäädännössä rajoituksia.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

27 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 43 artikla on esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään yhteisön kansalaisille

vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (ks. erityisesti asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta ja asia C-299/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.10.2004, Kok. 2004, s. I-9761, 15 kohta).

28 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että tutkinnon suorittaneen optikon kieltäminen harjoittamasta useampaa kuin yhtä optikkoliikettä merkitsee tosiasiallisesti EY 43 artiklassa tarkoitettua luonnollisten henkilöiden sijoittautumisvapauden rajoitusta, vaikka onkin väitetty, ettei kyseessä olevia ammatinharjoittajia syrjitä kansalaisuuden perusteella.

29 Oikeushenkilöiden osalta on myös todettava, että kuten Kreikkakin sitä paitsi myöntää, lain 2646/98 27 §:n 4 momentissa säädetyillä edellytyksillä rajoitetaan oikeushenkilöiden sijoittautumisvapautta, jonka käytön osalta oikeushenkilöt rinnastetaan EY 48 artiklassa luonnollisiin henkilöihin.

Todettujen sijoittautumisvapauden rajoitusten perusteleminen

Asianosaisten lausumat

30 Komissio katsoo, että käsiteltävänä olevassa asiassa todetuilla sijoittautumisvapauden rajoituksilla ei voida saavuttaa ilmoitettua kansanterveyden suojelutavoitetta tai

että nämä rajoitukset ovat kyseiseen tavoitteeseen nähden suhteettomia. Komission mukaan kansanterveyttä voidaan suojella, kun varmistetaan, että tietyt toimet ovat tutkinnon suorittaneiden palkattujen optikkojen toteuttamia tai että ne toteutetaan tällaisten optikkojen valvonnassa. Vastuun osalta komissio väittää, että lailla on mahdollista säätää vähemmän rajoittavista toimenpiteistä sellaisten asiakkaiden etujen suojelemiseksi, joille aiheutuu vahinkoa optikkojen ammatillisesta toiminnasta.

31 Kreikka väittää, että kaikkia luonnollisia henkilöjä koskeva kielto harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä säädettiin kansanterveyden suojelua koskevista yleisen edun mukaisista pakottavista syistä. Kreikan mukaan Kreikan lainsäätäjä halusi suojella optiikkatuotteita myyvässä liikkeessä vallitsevaa henkilökohtaista luottamussuhdetta sekä säilyttää liikettä johtavalla tai liikkeen omistavalla optikolla olevan rajoittamattoman ja ehdottoman vastuun virheiden osalta. Kreikka nimittäin väittää, että tavoitellun tuloksen takaa ainoastaan sellainen erikoisalan ammatissa toimiva optikko, joka osallistuu henkilökohtaisesti liikkeensä harjoittamiseen hajottamatta fyysisiä ja henkisiä voimavarojaan usean liikkeen harjoittamiseen.

32 Kreikan hallituksen mukaan tavoiteltuja päämääriä ei olisi voitu saavuttaa sijoittautumisvapautta vähemmän rajoittavilla toimilla.

33 Oikeushenkilöiden osalta Kreikan hallitus väittää, että laissa 2646/98 säädetty vaatimus, jonka mukaan optikoilla on oltava omistuksessaan suuri osa yhtiöpääomasta, loitontaa sitä vaaraa, että optiikkatuotteiden liikkeet muuttuvat täysin kaupallisiksi yrityksiksi. Kreikan hallituksen mukaan suhteellisuusperiaate on sovitettava yhteen kansanterveyden suojelutarpeen kanssa. Tämän suojelun varmistamiseksi Kreikka pyrkii edelleen säilyttämään optikon ja hänen asiakkaansa välisen henkilökohtaisen kontaktin ja vaatimaan optikkojen täyttä ja rajoittamatonta vastuuta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Sellainen kansallinen toimenpide, joka on omiaan tekemään yhteisön kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, vaikka kyseistä toimenpidettä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voi olla perusteltu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos kyseisellä toimenpiteellä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (ks. mm. em. asia Kraus, tuomion 32 kohta).

35 Käsiteltävänä olevassa asiassa on riittävää todeta, että kansanterveyden suojelutavoite, johon Kreikka vetoaa, voidaan saavuttaa niin luonnollisten henkilöiden kuin oikeushenkilöidenkin sijoittautumisvapautta vähemmän rajoittavilla toimilla, esimerkiksi vaatimalla tutkinnon suorittaneiden palkattujen tai osakkaina olevien optikkojen läsnäoloa kussakin optikkoliikkeessä, säännöillä, jotka koskevat kolmansien teoista johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta, sekä säännöillä, jotka koskevat ammatillisen vastuuvakuutuksen ottamisvelvollisuutta.

36 Riidanalaiset rajoitukset näyttävät siis ylittävän sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Näin ollen ne eivät ole perusteltuja.

37 Tästä seuraa, että komission esittämät moitteet ovat perusteltuja.

38 Näin ollen on todettava, että

— Kreikka ei ole noudattanut EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pysyttänyt voimassa lain 971/79, jossa ei sallita tutkinnon suorittaneen optikon, joka on luonnollinen henkilö, harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä ja että

— Kreikka ei ole noudattanut EY 43 ja EY 48 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pysyttänyt voimassa lain 971/79 ja lain 2646/98, joiden mukaan oikeushenkilö voi avata Kreikassa optikkoliikkeen ainoastaan

— jos optikkoliikkeen perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään sellaisen luvan saaneen optikon nimissä, joka on luonnollinen henkilö, jos optikkoliikkeen harjoittamista koskevan luvan saaneen henkilön osuus yhtiöpääomasta sekä yhtiön voitoista ja tappioista on vähintään 50 prosenttia, jos yhtiö on muodoltaan avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö ja

— jos kyseessä oleva optikko on mukana korkeintaan yhdessä muussa optikkoliikkeen omistavassa yhtiössä, sillä edellytyksellä, että optikkoliikkeen perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään toisen luvan saaneen optikon nimissä.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Kreikka on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pysyttänyt voimassa optikon ammatin harjoittamista ja optiikkatuotteiden liikkeitä koskevan lain 971/79, jossa ei sallita tutkinnon suorittaneen optikon, joka on luonnollinen henkilö, harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä.**

2) **Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 48 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pysyttänyt voimassa lain 971/79 ja kansallisen terveydenhoitojärjestelmän kehittämistä ja muita toimenpiteitä koskevan lain 2646/98, joiden mukaan oikeushenkilö voi avata Kreikassa optikkoliikkeen ainoastaan**

— **jos optikkoliikkeen perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään sellaisen luvan saaneen optikon nimissä, joka on luonnollinen henkilö, jos optikkoliikkeen harjoittamista koskevan luvan saaneen henkilön osuus yhtiöpääomasta sekä yhtiön voitoista ja tappioista on vähintään 50 prosenttia, jos yhtiö on muodoltaan avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö ja**

— **jos kyseessä oleva optikko on mukana korkeintaan yhdessä muussa optikkoliikkeen omistavassa yhtiössä, sillä edellytyksellä, että optikkoliikkeen perustamista ja harjoittamista koskeva lupa myönnetään toisen luvan saaneen optikon nimissä.**

3) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset