



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

10. juli 2014\*

»Traktatbrud — forbrugerbeskyttelse — urimelig handelspraksis — direktiv 2005/29/EF — fuldstændig harmonisering — udelukkelse af liberale erhverv, tandlæger og fysioterapeuter — fremgangsmåder for annoncering af prisnedsættelser — begrænsning af eller forbud mod visse former for salg uden fast forretningssted«

I sag C-421/12,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 13. september 2013,

**Europa-Kommissionen** ved M. van Beek og M. Owsiany-Hornung, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Belgien** ved T. Materne og J.-C. Halleux, som befuldmægtigede, bistået af avocat É. Balate,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. november 2013,

afsagt følgende

\* Processprog: fransk.

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at:
  - Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, sammenholdt med artikel 2, litra b) og d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (»direktivet om urimelig handelspraksis«) (EUT L 149, s. 22), idet det har udelukket udøvere af liberale erhverv samt tandlæger og fysioterapeuter fra anvendelsesområdet for lov af 14. juli 1991 om markedsføring samt om oplysning og beskyttelse af forbrugeren (*Moniteur belge* af 29.8.1991, s. 18712) som ændret ved lov af 5. juni 2007 (*Moniteur belge* af 21.6.2007, s. 34272, herefter »loven af 14. juli 1991«), der gennemfører direktiv 2005/29.
  - Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i direktiv 2005/29, idet det har opretholdt artikel 20, 21 og 29 i lov af 6. april 2010 om handelspraksis og forbrugerbeskyttelse (*Moniteur belge* af 12.4.2010, s. 20803, herefter »loven af 6. april 2010«).
  - Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i direktiv 2005/29, idet det har opretholdt artikel 4, stk. 3, i lov af 25. juni 1993 om udøvelse og tilrettelæggelse af erhvervsvirksomhed uden fast forretningssted og markedshandel (*Moniteur belge* af 30.9.1993, s. 21526), som ændret ved lov af 4. juli 2005 (*Moniteur belge* af 25.8.2005, s. 36965, herefter »loven af 25. juni 1993«) og artikel 5, stk. 1, i kongelig anordning af 24. september 2006 om udøvelse og tilrettelæggelse af erhvervsvirksomhed uden fast forretningssted (*Moniteur belge* af 29.9.2006, s. 50488, herefter »kongelig anordning af 24. september 2006«).

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### Direktiv 2005/29

- 2 6., 15. og 17. betragtning til direktiv 2005/29 har følgende ordlyd:
  - »(6) [Der] foretages [...] ved dette direktiv en tilnærmelse af medlemsstaternes love om urimelig handelspraksis, herunder illoyal reklame, som direkte skader forbrugernes økonomiske interesser og derved indirekte skader legitime konkurrenters økonomiske interesser. [...] Direktivet hverken omfatter eller berører de nationale love om urimelig handelspraksis, som udelukkende skader konkurrenternes økonomiske interesser, eller som vedrører transaktioner mellem erhvervsdrivende. Under fuld hensyntagen til nærhedsprincippet vil medlemsstaterne fortsat i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen kunne lovgive med hensyn til urimelig handelspraksis, hvis de ønsker det. [...]
  - [...]
  - (15) Er der i fællesskabslovgivningen fastlagt oplysningskrav i forbindelse med kommerciel kommunikation, reklame og markedsføring, anses disse oplysninger for at være væsentlige i henhold til dette direktiv. Medlemsstaterne vil kunne opretholde eller tilføje oplysningskrav, der vedrører aftaleret, og som har aftaleretlige følger, når dette er tilladt i henhold til minimumsklausulerne i de eksisterende instrumenter i fællesskabslovgivningen. I bilag II findes en ikke-udtømmende liste over sådanne oplysningskrav i gældende fællesskabsret [som gælder for

handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser]. I betragtning af, at der med dette direktiv indføres fuld harmonisering, er det kun de oplysninger, der kræves i henhold til fællesskabslovgivningen, der anses for at være væsentlige i henhold til artikel 7, stk. 5, heri. Hvis en medlemsstat i medfør af en minimumsklausul har indført oplysningskrav, der går videre end det af fællesskabsretten påkrævede, udgør en udeladelse af disse yderligere oplysninger ikke en vildledende udeladelse i medfør af dette direktiv. Derimod vil medlemsstaterne være i stand til, når minimumsklausulerne i fællesskabslovgivningen tillader dem det, at bevare eller indføre strengere bestemmelser i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen for at sikre et højere beskyttelsesniveau for forbrugernes individuelle kontraktlige rettigheder.

[...]

(17) Med henblik på at sikre yderligere retssikkerhed er det ønskeligt at få præciseret, hvilke former for handelspraksis der under alle omstændigheder anses for urimelige. Bilag I indeholder derfor en fuldstændig liste over alle disse former for praksis. Disse former for handelspraksis er de eneste, der kan anses for urimelige, uden først i hvert enkelt tilfælde at være blevet vurderet i forhold til bestemmelserne i artikel 5-9. Listen kan kun ændres ved en revision af direktivet.«

3 Artikel 1 i direktiv 2005/29 foreskriver, at »[f]ormålet med dette direktiv er at bidrage til et velfungerende indre marked og opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau gennem tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelig handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser«.

4 I henhold til direktivets artikel 2, litra b), forstås ved »erhvervsdrivende« »en fysisk eller juridisk person, der i forbindelse med en af dette direktiv omfattet handelspraksis udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv, og enhver, der handler i en erhvervsdrivendes navn eller på en erhvervsdrivendes vegne«. Direktivets artikel 2, litra d), definerer »virksomheders handelspraksis over for forbrugerne« som »en handling, udeladelse, adfærd eller fremstilling, kommerciel kommunikation, herunder reklame og markedsføring, foretaget af en erhvervsdrivende med direkte relation til promovning, salg eller udbud af et produkt til forbrugerne«.

5 Dette direktivs artikel 3 bestemmer under overskriften »Anvendelsesområde«:

»1. Dette direktiv gælder for virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne, som fastlagt i artikel 5, før, under og efter en handelstransaktion i forbindelse med et produkt.

2. Dette direktiv berører ikke aftaleretten og navnlig ikke bestemmelserne om kontraktens gyldighed, indgåelse og virkning.

[...]

5. I en periode på seks år efter den 12. juni 2007 kan medlemsstaterne på det område, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse, fortsætte med at anvende nationale bestemmelser, som er mere restriktive eller præskriptive end dette direktiv, og som implementerer direktiver med bestemmelser om minimumsharmonisering. Disse foranstaltninger skal være væsentlige med henblik på at sikre, at forbrugerne beskyttes tilstrækkeligt mod urimelig handelspraksis, og skal stå i et rimeligt forhold til opfyldelsen af dette mål. Den revision, der er omhandlet i artikel 18, kan, hvis det anses for hensigtsmæssigt, omfatte et forslag om forlængelse af denne undtagelse med en yderligere begrænset periode.

6. Medlemsstaterne skal omgående underrette Kommissionen om anvendelse af nationale bestemmelser på grundlag af stk. 5.

[...]«

6 Artikel 4 i direktiv 2005/29 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne må hverken begrænse friheden til at levere tjenesteydelser eller den frie bevægelighed for varer af grunde, der kan henføres til de områder, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse.«

7 Direktivets artikel 5 bestemmer under overskriften »Forbud mod urimelig handelspraksis«:

»1. Urimeleg handelspraksis forbydes.

2. En handelspraksis er urimeleg, hvis:

a) den er i modstrid med kravet om erhvervmæssig diligenspligt

og

b) væsentligt forvrider eller kan forventes væsentligt at forvrige den økonomiske adfærd i forhold til produktet hos gennemsnitsforbrugeren, som bliver genstand for den, eller som den er rettet mod, eller, hvis den pågældende handelspraksis rettes mod en særlig gruppe af forbrugere, hos et gennemsnitligt medlem af denne gruppe.

[...]

4. En handelspraksis er i særdeleshed urimeleg, hvis den er

a) vildledende, jf. artikel 6 og 7

eller

b) aggressiv, jf. artikel 8 og 9.

5. I bilag I findes fortegnelsen over de former for handelspraksis, som under alle omstændigheder vil blive betragtet som urimelege. Den samme fortegnelse skal anvendes i alle medlemsstater [...]

Direktiv 85/577/EØF

8 I henhold til artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted (EFT L 372, s. 31) gælder dette direktiv for aftaler indgået mellem en erhvervsdrivende, der leverer varer eller tjenesteydelser, og en forbruger, enten under en udflugt arrangeret af den erhvervsdrivende uden for dennes faste forretningssted eller i forbindelse med den erhvervsdrivendes besøg, navnlig hos forbrugeren, såfremt besøget ikke sker efter udtrykkelig anmodning fra forbrugeren.

9 I henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 1, har forbrugeren i forbindelse med aftaler, der henhører under direktivets anvendelsesområde, ret til at træde tilbage fra aftalen ved at give meddelelse herom inden for en frist på mindst syv dage at regne fra det tidspunkt, hvor den erhvervsdrivende har oplyst forbrugeren om dennes ret til at opsigte aftalen.

10 I henhold til direktivets artikel 8 er direktivet »ikke til hinder for, at medlemsstaterne vedtager eller opretholder endnu gunstigere forbrugerbeskyttende bestemmelser på det af direktivet omfattede område«.

## Direktiv 98/6/EF

- 11 Som det fremgår af artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF af 16. februar 1998 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på forbrugsvarer (EFT L 80, s. 27), har dette direktiv til formål at fastsætte krav om angivelse af salgsprisen og prisen pr. måleenhed for varer, som udbydes af forhandlere til forbrugere, for at forbedre forbrugeroplysningen og lette en prissammenligning.
- 12 I henhold til dette direktivs artikel 10 »forhindrer [dette direktiv] ikke medlemsstaterne i at vedtage eller opretholde forskrifter, der er mere gunstige for så vidt angår forbrugeroplysning og sammenligning af priser, med forbehold af forpligtelserne i henhold til traktaten«.

## Direktiv 2011/83/EU

- 13 I henhold til niende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF (EUT L 304, s. 64) fastsættes i dette direktiv bl.a. bestemmelser vedrørende oplysninger, som skal gives i forbindelse med aftaler om fjernsalg, aftaler indgået uden for fast forretningssted og andre aftaler end aftaler om fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted og regulerer ligeledes fortrydelsesretten for aftaler om fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted.
- 14 I henhold til det nævnte direktivs artikel 28 vedtager og offentliggør medlemsstaterne senest den 13. december 2013 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og gennemfører dem senest den 13. juni 2014.
- 15 Samme direktivs artikel 31 ophæver direktiv 85/577 med virkning fra den 13. juni 2014.

## *Belgisk ret*

- 16 Loven af 14. juli 1991 gennemførte direktiv 2005/29 i national ret i henhold til de ændringer, der blev foretaget ved loven af 5. juni 2007. Denne lov blev ophævet med virkning fra den 12. maj 2010 ved loven af 6. april 2010.
- 17 Disse to på hinanden følgende love udelukker udøvere af liberale erhverv samt tandlæger og fysioterapeuter fra deres anvendelsesområde. Artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, i loven af 6. april 2010 er affattet således:

»Artikel 2. I denne lov forstås ved:

1. Erhvervsdrivende: en fysisk eller juridisk person i en hvilken som helst form, der på en varig måde forfølger et økonomisk mål.

2. Udøver af liberale erhverv: enhver erhvervsdrivende, der ikke er handelsdrivende som omhandlet i artikel 1 i code du commerce [(næringsloven)], og som er underlagt et disciplinært organ, der er oprettet i henhold til lov.

[...]

Artikel 3. [...]

2. Denne lov finder ikke anvendelse på udøvere af liberale erhverv samt tandlæger og fysioterapeuter.«

- 18 Ved dom nr. 55/2011 af 6. april 2011 (*Moniteur belge* af 8.6.2011, s. 33389) og dom nr. 192/2011 af 15. december 2011 (*Moniteur belge* af 7.3.2012, s. 14196) erklærede Cour constitutionnelle (den belgiske forfatningsdomstol) artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, i loven af 6. april 2010 forfatningsstridige, i det omfang disse bestemmelser udelukkede udøvere af liberale erhverv samt tandlæger og fysioterapeuter fra lovens anvendelsesområde.
- 19 Artikel 4 i lov af 2. august 2002 om vildledende og sammenlignende reklame, urimelige kontraktvilkår og aftaler om fjernsalg vedrørende de liberale erhverv (*Moniteur belge* af 20.11.2002, s. 51704, herefter »loven af 2. august 2002«) indeholder en definition af vildledende reklame og fastsætter forbuddet herimod på området for liberale erhverv.
- 20 Artikel 43, stk. 2, og artikel 51, stk. 3, i loven af 14. juli 1991 bestemte i det væsentlige, at erhvervsdrivende ikke måtte annoncere en prisedsættelse, navnlig i forbindelse med udsalg, hvis prisen for den udbudte vare ikke var genstand for en reel nedsættelse i forhold til den pris, der normalt var blevet anvendt uafbrudt i en periode på mindst en måned umiddelbart forud for den dato, fra hvilken den nedsatte pris skulle gælde.
- 21 I henhold til artikel 20, 21 og 29 i loven af 6. april 2010 kan produkter kun anses for at være nedsatte, hvis deres pris er lavere end referenceprisen, hvorved forstås den laveste pris, som virksomheden har fastsat for de pågældende produkter i den pågældende måned, på dette salgssted eller ifølge denne salgsteknik.
- 22 Artikel 4 i loven af 25. juni 1993 bestemmer, at der kan tilrettelægges salg uden fast forretningssted hos forbrugeren, forudsat at disse aktiviteter vedrører varer eller tjenesteydelser med en samlet værdi på mindst 250 EUR pr. forbruger. Artikel 5 i kongelig anordning af 24. september 2006 til gennemførelse af loven af 25. juni 1993 fastsætter desuden, at visse varer, såsom medicin, medicinaludstyr og ortopædiske artikler, linser med korrigerende styrke og tilhørende stel, ædle metaller og ædelstene, naturperler og kulturperler samt våben og ammunition ikke kan gøres til genstand for salg uden fast forretningssted.

### **Den administrative procedure**

- 23 Den 2. februar 2009 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien, som indeholdt 11 klagepunkter vedrørende forskellige tilsidesættelser af direktiv 2005/29. Ved svarskrivelser af 3. juni 2009 og af 24. juni 2009 meddelte denne medlemsstat visse lovgivningsmæssige ændringer med sigte på at imødekomme de problemstillinger, Kommissionen havde påpeget. Det er i denne sammenhæng, at loven af 6. april 2010 trådte i kraft den 12. maj 2010.
- 24 Efter at have undersøgt denne lov fastslog Kommissionen, at loven ikke udbedrede fire af de klagepunkter, der er anført i åbningsskrivelsen. Den 15. marts 2011 fremsendte Kommissionen derfor en begrundet udtalelse til Kongeriget Belgien vedrørende disse. Kongeriget Belgien besvarede denne udtalelse den 11. maj 2011.
- 25 Kommissionen finder ikke, at det svar, som Kongeriget Belgien har afgivet med hensyn til tre af klagepunkterne anført i den begrundede udtalelse, er tilfredsstillende og har derfor besluttet at anlægge denne sag.

## Om søgsmålet

### *Det første klagepunkt*

- 26 Kommissionen har med dette klagepunkt gjort gældende, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2005/29, sammenholdt med samme direktivs artikel 2, litra b) og d), idet det har udelukket liberale erhverv, tandlæger og fysioterapeuter fra anvendelsesområdet for loven af 6. april 2010.

### Formaliteten hvad angår det første klagepunkt

#### – Parternes argumenter

- 27 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at Kommissionen inden for rammerne af dette klagepunkt har set bort fra loven af 2. august 2002. Denne lovgivning, der fortsat er gældende, definerer vildledende reklame, der foretages af en person, der udøver et liberalt erhverv, og fastsætter desuden særlige foranstaltninger for domstolsprøvelse. I stævningen har Kommissionen imidlertid hverken præciseret, hvilke bestemmelser vedrørende forbrugerbeskyttelse i direktiv 2005/29 der ikke er blevet gennemført i belgisk ret, eller på hvilken måde loven af 2. august 2002 udgør en tilsidesættelse af dette direktiv.
- 28 Kongeriget Belgien har ligeledes anført, at Kommissionen ikke bestrider, at artikel 4 i loven af 2. august 2002 forbyder vildledende reklame for liberale erhverv og herved gennemfører artikel 2, litra d), i direktiv 2005/29. Denne bestemmelse i national ret sikrer således mindst en delvis gennemførelse af det nævnte direktivs bestemmelser. For så vidt som denne institution ikke har taget hensyn til loven af 2. august 2002 ved formuleringen af stævningen, må det første klagepunkt afvises.
- 29 Kommissionen har i replikken anført, at selv om loven af 2. august 2002 forbyder udøvere af liberale erhverv at foretage vildledende reklame, er formålet med denne lov, som Kongeriget Belgien har nævnt for første gang i sit svarskrift, i virkeligheden ikke at gennemføre direktiv 2005/29, men i stedet hovedsageligt at gennemføre Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame (EUT L 250, s. 17) i national ret.

#### – Domstolens bemærkninger

- 30 Kommissionen skal i enhver stævning indgive i medfør af artikel 258 TEUF i henhold til artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på. Det følger heraf, at Kommissionens søgsmål skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, præmis 26 og 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Kommissionens stævning, hvori den i det væsentlige kritiserer Kongeriget Belgien for i strid med artikel 3, stk. 1, og artikel 2, litra b) og d), i direktiv 2005/29 at have udelukket liberale erhverv, tandlæger og fysioterapeuter fra anvendelsesområdet for den nationale lovgivning, der gennemfører dette direktiv, nemlig loven af 6. april 2010, indeholder i det foreliggende tilfælde en klar fremstilling af dette klagepunkt og af de retlige og faktiske forhold, som klagepunktet støttes på.

- 32 Det er ganske vist ubestridt, at Kommissionen ikke i dette processkrift har forsøgt at påvise, hvorfor loven af 2. august 2002, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2005/29, som forbyder liberale erhverv at foretage vildledende reklame, ikke er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.
- 33 Det bemærkes imidlertid, at det inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF ligeledes påhviler den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i EUF-traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Italien, C-456/03, EU:C:2005:388, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Anvendelsen af princippet om loyalt samarbejde er fastsat i artikel 19 i direktiv 2005/29, der i lighed med andre direktiver pålægger medlemsstaterne at give klare og præcise oplysninger. Som Domstolen allerede har fastslået, er Kommissionen i mangel af sådanne oplysninger ude af stand til at kontrollere, om medlemsstaten reelt og fuldt ud har gennemført direktivet. En medlemsstats undladelse af at opfylde denne forpligtelse, det være sig ved slet ikke at give nogle oplysninger eller ved ikke at give tilstrækkelig klare og præcise oplysninger, kan i sig selv begrunde, at traktatbrudsproceduren efter artikel 258 TEUF indledes (dom Kommissionen mod Italien, EU:C:2005:388, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ubestridt, at Kongeriget Belgien har fremført argumentet om, at loven af 2. august 2002 udgør en gennemførelse af direktiv 2005/29, for første gang i sit svarskrift. I sit svar på den begrundede udtalelse har denne medlemsstat således i hele forsvaret blot henvist til Cour constitutionnelles dom nr. 55/2011 af 6. april 2011, der erklærer udelukkelsen af de liberale erhverv i loven af 6. april 2010 forfatningsstridig. Den nævnte medlemsstat har desuden anført, at en lovændring ville finde sted »inden for de kommende uger« for at sikre overensstemmelse med EU-retten.
- 36 Under disse omstændigheder kan Kongeriget Belgien ikke kritisere Kommissionen for, at den i stævningen har begrænset sig til at redegøre for, hvorfor loven af 6. april ikke udgør en korrekt gennemførelse af direktiv 2005/29, uden at forsøge at forklare, hvorfor loven af 2. august 2002 ikke har nogen betydning i denne forbindelse. Den manglende klarhed i stævningen, der er gjort gældende, skyldes således denne medlemsstats myndigheders egen adfærd under den administrative procedure.
- 37 Det følger af det ovenstående, at Kommissionens første klagepunkt til støtte for dens søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

#### Realitetsbedømmelse af det første klagepunkt

##### – Parternes argumenter

- 38 Kommissionen har med henvisning til ordlyden af artikel 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2005/29, der udtrykkeligt vedrører liberale erhverv, gjort gældende, at dette direktiv finder anvendelse på alle erhvervsdrivendes handelspraksis, uanset deres juridiske status eller virksomhedssektor. Den udtrykkelige udelukkelse af udøvere af liberale erhverv, tandlæger og fysioterapeuter fra anvendelsesområdet for loven af 6. april 2010 er følgelig i strid med artikel 3 i direktiv 2005/29, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra b).
- 39 Kongeriget Belgien har under den administrative procedure anført, at Cour constitutionnelle i sin dom nr. 55/2011 af 6. april 2011 netop havde erklæret, at de bestemmelser i loven af 6. april 2011, der udelukkede disse erhverv fra dens anvendelsesområde, var forfatningsstridige, og at en sådan erklæring om forfatningsstridighed giver mulighed for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af denne lov



inden for en frist på seks måneder, hvilket kunne føre til en annullation med tilbagevirkende kraft af de omtvistede bestemmelser i den nævnte lov. Kommissionen har i denne forbindelse for det første bemærket, at Kongeriget Belgien med denne argumentation anerkender, at der foreligger det påtalte traktatbrud til og med på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse. For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at den hypotetiske annullation med tilbagevirkende kraft, som Cour constitutionnelle kunne foretage, ikke kan afhjælpe det påtalte traktatbrud og er i strid med Domstolens praksis vedrørende behovet for klarhed og for retssikkerhed ved gennemførelse af EU-retens bestemmelser om forbrugerbeskyttelse, idet en sådan regulering ikke kan bringe traktatbruddet, der stadig forelå ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, til ophør.

- 40 Hvad angår realiteten har Kongeriget Belgien ikke bestridt, at der foreligger en udelukkelse af visse erhverv fra anvendelsesområdet for loven af 6. april 2010. Denne medlemsstat har imidlertid bemærket, at Cour constitutionnelle ved sin dom nr. 55/2011 af 6. april 2011 og dom nr. 192/2011 af 15. december 2011 har erklæret denne udelukkelse ugyldig. Kongeriget Belgien har anført, at Domstolens vurdering af den pågældende gennemførelse skal foretages under hensyntagen til disse domme, for så vidt som disse – inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse – har medført, at de belgiske retsinstanser ikke kan anvende de pågældende bestemmelser i loven af 6. april 2010, således at den udelukkelse, de indeholdt, ikke længere havde virkning fra afsigelsen af disse domme.
- 41 Kongeriget Belgien har i sit svarskrift ligeledes præciseret, at på tidspunktet for indgivelsen af svarskriftet var der blevet anlagt et annullationssøgsmål ved Cour constitutionnelle, der – hvis der blev givet medhold – ville føre til en annullation med tilbagevirkende kraft af artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2, i loven af 6. april 2010. Det følger heraf, at disse bestemmelser i national ret vil anses for aldrig at have været en del af den belgiske retsorden, således at det traktatbrud, som Kongeriget Belgien foreholdes, aldrig vil have foreligget.

– Domstolens bemærkninger

- 42 Det bemærkes, at Kongeriget Belgien anerkender, at det første klagepunkt er velbegrundet, men har gjort gældende, at det af Kommissionen hævdede traktatbrud reelt var blevet »afhjulpet« af virkningen af Cour constitutionnelles dom nr. 55/2011 af 6. april 2011 og dom nr. 192/2011 af 15. december 2011, der fastslog, at artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2, i lov af 6. april 2010 var forfatningsstridige.
- 43 Det bemærkes imidlertid, at det følger af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af de EU-retlige bestemmelser, ikke overholdes (jf. domme Kommissionen mod Luxembourg, C-450/00, EU:C:2001:519, præmis 8, og Kommissionen mod Luxembourg, C-375/04, EU:C:2005:264, præmis 11).
- 44 Muligheden for at anvende retsmidler ved de nationale domstole kan desuden ikke foregribe anlæggelsen af en sag i henhold til artikel 258 TEUF, da de to retsskridt forfølger forskellige mål og har forskellige virkninger (jf. dom Kommissionen mod Italien, C-87/02, EU:C:2004:363, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Det følger ligeledes af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. domme Kommissionen mod Spanien, C-168/03, EU:C:2004:525, præmis 24, Kommissionen mod Tyskland, C-152/05, EU:C:2008:17, præmis 15, og Kommissionen mod Luxembourg, C-282/08, EU:C:2009:55, præmis 10). De ændringer, der er sket efterfølgende, kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Irland, C-482/03, EU:C:2004:733, præmis 11, og Kommissionen mod Sverige, C-185/09, EU:C:2010:59, præmis 9).

- 46 Domstolen har desuden allerede fastslået, at en national retspraksis – forudsat at den godtgøres at foreligge – hvorefter bestemmelser i national ret fortolkes på en måde, der anses for at være i overensstemmelse med de krav, der opstilles i et direktiv, ikke kan have den klarhed og præcision, der er nødvendig for at opfylde kravet om retssikkerhed, hvilket specielt er tilfældet på forbrugerbeskyttelsesområdet (jf. dom Kommissionen mod Nederlandene, C-144/99, EU:C:2001:257, præmis 21).
- 47 Det følger heraf, at de af Kongeriget Belgien påberåbte omstændigheder er uden betydning for, om der foreligger et traktatbrud, hvilket i øvrigt ikke er bestridt af denne medlemsstat.
- 48 På denne baggrund bør Kommissionens første klagepunkt tages til følge.

### *Det andet klagepunkt*

#### Parternes argumenter

- 49 Kommissionen har konstateret, at artikel 20, 21 og 29 i loven af 6. april 2010 fastsætter, at enhver annoncering af prisnedsættelse skal henvise til en pris, der er fastsat i loven, i det foreliggende tilfælde den laveste pris, der er anvendt i måneden forud for annonceringens første dag. Disse bestemmelser forbyder desuden for det første annoncering af prisnedsættelse efter en måned, og for det andet i princippet, at sådan annoncering foretages i en periode på mindre end en dag.
- 50 For så vidt som direktiv 2005/29 har foretaget en fuldstændig harmonisering af lovgivningen vedrørende urimelig handelspraksis, er direktivets artikel 4 imidlertid til hinder for nationale bestemmelser, som er mere restriktive, såsom dem, der er nævnt i foregående præmis.
- 51 Bilag I til direktiv 2005/29 opstiller således en udtømmende liste over 31 former for handelspraksis, der under alle omstændigheder anses for at være urimelige, og her optræder ikke den praksis, som er omhandlet i den belgiske lovgivning om annoncering af prisnedsættelser. Disse former for praksis skal således vurderes i hvert enkelt tilfælde med henblik på at afgøre, om de skal anses for urimelige eller ej. Den belgiske lovgivning indebærer imidlertid et forbud mod enhver prisnedsættelse, der ikke er forenelig med de kriterier, der er fastsat i denne lov, selv om sådanne former for praksis efter en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde ikke kan anses for at være vildledende eller urimelige i direktiv 2005/29's forstand.
- 52 Kongeriget Belgien har for det første fremhævet, at selv om direktiv 2005/29 foretager en fuldstændig harmonisering, indeholder det ikke harmoniserede regler, som gør det muligt at fastslå, at annoncering af rabatter er ægte prisnedsættelser. For det andet var direktiv 98/6 ikke blevet ændret af direktiv 2005/29. Artikel 10 i direktiv 98/6 bemyndiger imidlertid medlemsstaterne til at vedtage eller opretholde bestemmelser, der er mere gunstige for så vidt angår forbrugeroplysning og sammenligning af priser.
- 53 Domstolen har desuden i dom GB-INNO-BM (C-362/88, EU:C:1990:102) opstillet princippet om forbrugerens ret til oplysninger, således at artikel 20, 21 og 29 i lov af 6. april 2010 reelt bør bedømmes alene i lyset af artikel 28 TEUF.

#### Domstolens bemærkninger

- 54 Det skal indledningsvis præciseres, at artikel 20, 21 og 29 i loven af 6. april 2010 vedrører annoncering af prisnedsættelser, der udgør urimelig handelspraksis som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 2005/29 og dermed er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde (jf. i denne retning kendelse INNO, C-126/11, EU:C:2011:851, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 55 Domstolen har allerede fastslået, at direktiv 2005/29 udgør en udtømmende harmonisering på EU-plan af reglerne om virksomhedernes urimelige handelspraksis over for forbrugerne. Medlemsstaterne kan, som det udtrykkeligt fastslås i direktivets artikel 4, derfor ikke vedtage foranstaltninger, der er mere restriktive end dem, der fremgår af direktivet, ej heller med henblik på at sikre et højere forbrugerbeskyttelsesniveau (jf. domme Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, præmis 41, og Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, præmis 37).
- 56 Direktiv 2005/29 indeholder desuden i sit bilag I en udtømmende liste over 31 former for handelspraksis, som i henhold til direktivets artikel 5, stk. 5, bliver betragtet som urimelige »under alle omstændigheder«. Som det udtrykkeligt præciseres i 17. betragtning til direktivet, er disse former for handelspraksis derfor de eneste, der kan anses for urimelige, uden først i hvert enkelt tilfælde at være blevet vurderet i forhold til bestemmelserne i artikel 5-9 i direktiv 2005/29 (dom Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, præmis 45).
- 57 Kongeriget Belgien har i det væsentlige anført, at de foranstaltninger, der er mere restriktive, som fastsat i artikel 20, 21 og 29 i loven af 6. april 2010, fortsat er tilladt i henhold til minimumsharmoniseringsbestemmelsen i artikel 10 i direktiv 98/6, hvorefter medlemsstaterne er bemyndiget til at vedtage eller opretholde bestemmelser, der er mere gunstige for så vidt angår forbrugeroplysning og sammenligning af priser.
- 58 I denne henseende er det ubestridt, at i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i direktiv 2005/29 kunne medlemsstaterne i en periode på seks år fra den 12. juni 2007 på det område, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse, fortsætte med at anvende nationale bestemmelser, som er mere restriktive eller præskriptive end dette direktiv, og som implementerer direktiver med bestemmelser om minimumsharmonisering.
- 59 Det bemærkes imidlertid, at som generaladvokaten har anført i punkt 58 ff. i forslaget til afgørelse, har direktiv 98/6 ikke til formål at beskytte forbrugerne i forbindelse med angivelse af priser generelt eller i forbindelse med et krav om, at annoncerede rabatter skal udgøre ægte prisnedsættelser, men i forbindelse med angivelse af priser på varer ved henvisning til forskellige måleenheder.
- 60 Det kan derfor ikke gyldigt gøres gældende, at artikel 10 i direktiv 98/6 kan begrunde opretholdelsen af nationale bestemmelser, som er mere restriktive, hvorefter annoncerede rabatter skal udgøre ægte prisnedsættelser, såsom artikel 20, 21 og 29 i loven af 6. april 2010, for så vidt som sådanne bestemmelser ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 98/6.
- 61 En sådan national lovgivning, der generelt forbyder praksis, der ikke er nævnt i bilag I til direktiv 2005/29, uden at foretage en individuel undersøgelse af dens »urimelige« karakter på grundlag af kriterierne i direktivets artikel 5-9, er følgelig i strid med dette direktivs artikel 4 og strider imod det formål om fuldstændig harmonisering, som det nævnte direktiv forfølger, selv når denne lovgivning har til formål at sikre et højere forbrugerbeskyttelsesniveau (jf. i denne retning dom Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, præmis 41, 45 og 53).
- 62 Hvad angår argumentet vedrørende virkningerne af dom GB-INNO-BM (EU:C:1990:102) må det i lighed med Kommissionens opfattelse fremhæves, at omstændighederne i den sag, der gav anledning til nævnte dom, adskiller sig fra dem, der begrundede anlæggelsen af nærværende søgsmål. I denne sag havde Domstolen således fastslået, at varernes frie bevægelighed principielt er til hinder for en national lovgivning, der afviser at give forbrugerne adgang til visse oplysninger, selv om direktiv 2005/29, således som det fremgår af dets artikel 1, har til formål at »bidrage til et velfungerende indre marked og opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau«.

- 63 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret (jf. dom Gysbrechts og Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Da direktiv 2005/29, som det er anført i nærværende doms præmis 55, har foretaget en fuldstændig harmonisering af lovgivningen vedrørende urimelig handelspraksis, skal de pågældende nationale foranstaltninger således vurderes alene i forhold til bestemmelserne i det nævnte direktiv og ikke i forhold til artikel 28 TEUF.
- 65 Dom GB-INNO-BM (EU:C:1990:102), som Kongeriget Belgien har påberåbt sig, er i denne forbindelse uden betydning, da den vedrører et område, der endnu ikke på dette tidspunkt havde været genstand for en sådan harmonisering.
- 66 Det følger af det ovenstående, at Kommissionens andet klagepunkt skal tages til følge.

### *Det tredje klagepunkt*

#### Parternes argumenter

- 67 Kommissionen har for det første bemærket, at artikel 4, stk. 3, i loven af 25. juni 1993 med undtagelse af visse varer og tjenesteydelser principielt forbyder ethvert salg uden fast forretningssted, når dette foretages i forbrugerens hjem og vedrører varer og tjenesteydelser af en samlet værdi på mindst 250 EUR pr. forbruger. Kommissionen har for det andet bemærket, at artikel 5, stk. 1, i kongelig anordning af 24. september 2006 forbyder salg uden fast forretningssted af en række varer, såsom ædle metaller, ædelstene og perler.
- 68 Kommissionen har erindret om, at direktiv 2005/29 udgør en udtømmende harmonisering, og at formerne for handelspraksis er udtømmende oplistet i bilag I til dette direktiv, og har bemærket, at forbuddene i disse nationale bestemmelser ikke optræder på denne liste, og har på baggrund heraf konkluderet, at sådanne salg ikke kan forbydes fuldt ud, men tværtimod skal undersøges i hvert enkelt tilfælde for at afgøre, om de udgør misbrug, der skal forbydes.
- 69 Kongeriget Belgien har i det væsentlige anført, at såvel artikel 5, stk. 1, i kongelig anordning af 24. september 2006 som artikel 4, stk. 3, i loven af 25. juni 2005 er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 85/577 og udgør strengere nationale foranstaltninger, som er tilladt inden for rammerne af nævnte direktiv. Kongeriget Belgien har navnlig bemærket, at direktiv 2005/29 supplerer de allerede gældende EU-bestemmelser om forbrugerbeskyttelse uden at ændre eller begrænse rækkevidden af direktiv 85/577, hvis anvendelsesområde er komplementært til anvendelsesområdet for direktiv 2005/29.
- 70 De nævnte nationale foranstaltninger er desuden omfattet af de gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2011/83, som denne medlemsstat var forpligtet til at træffe senest den 13. december 2013.

#### Domstolens bemærkninger

- 71 Indledningsvis bemærkes, at som anført af generaladvokaten i punkt 79 i forslaget til afgørelse er det åbenbart, for det første, at de pågældende nationale foranstaltninger vedrørende forbuddet mod visse salg uden fast forretningssted er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2005/29, eftersom de udgør handelspraksis som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), og for det andet, at de kan være forenelige med direktiv 85/577 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden

for fast forretningssted, hvis minimumsharmoniseringsbestemmelse i artikel 8 giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage eller opretholde »endnu gunstigere forbrugerbeskyttende bestemmelser på det af direktivet omfattede område«.

- 72 Artikel 4 i direktiv 2005/29 er til hinder for opretholdelsen af sådanne nationale foranstaltninger, som er mere restriktive, med forbehold af dette direktivs artikel 3, stk. 5, hvori er fastsat, at »[i] en periode på seks år efter den 12. juni 2007 kan medlemsstaterne på det område, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse, fortsætte med at anvende nationale bestemmelser, som er mere restriktive eller præskriptive end dette direktiv, og som implementerer direktiver med bestemmelser om minimumsharmonisering«.
- 73 Det fremgår følgelig klart af artikel 3, stk. 5, i direktiv 2005/29, at medlemsstaterne kun har mulighed for at fortsætte med at anvende nationale bestemmelser, som er mere restriktive eller præskriptive, og som allerede eksisterede på tidspunktet for direktiv 2005/29's ikrafttræden.
- 74 Artikel 4, stk. 3, i loven af 25. juni 1993 og artikel 5, stk. 1, i kongelig anordning af 24. september 2006 trådte imidlertid i kraft henholdsvis den 4. juli 2005 og den 24. september 2006, dvs. efter direktiv 2005/29's ikrafttræden. Kongeriget Belgien fortsatte dermed ikke med at anvende en lovgivning, som eksisterede på tidspunktet for dette direktivs ikrafttræden.
- 75 Det følger således af artikel 3, stk. 5, i direktiv 2005/29, at dette er til hinder for den pågældende nationale lovgivning.
- 76 Hvad angår Kongeriget Belgiens argument om, at den pågældende nationale lovgivning er baseret på direktiv 2011/83, er det tilstrækkeligt at fastslå, at dette direktiv ikke var trådt i kraft på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, den 15. maj 2011, hvorfor et sådant argument ikke kan tages til følge på grund af de principper, der er nævnt i nærværende doms præmis 45.
- 77 Henset til disse betragtninger må Kommissionens tredje klagepunkt tages til følge.
- 78 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, litra b) og d), samt artikel 3 og 4 i direktiv 2005/29, idet det har udelukket udøvere af liberale erhverv samt tandlæger og fysioterapeuter fra anvendelsesområdet for lov af 14. juli 1991, der gennemførte direktiv 2005/29 i national ret, og har opretholdt artikel 20, 21 og 29 i loven af 6. april 2010 og artikel 4, stk. 3, i loven af 25. juni 1993 samt artikel 5, stk. 1, i kongelig anordning af 24. september 2006.

### Sagens omkostninger

- 79 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, litra b) og d), samt artikel 3 og 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (»direktivet om urimelig handelspraksis«),**

- idet det har udelukket udøvere af liberale erhverv samt tandlæger og fysioterapeuter fra anvendelsesområdet for lov af 14. juli 1991 om markedsføring samt om oplysning og beskyttelse af forbrugeren, som ændret ved lov af 5. juni 2007, der gennemfører direktiv 2005/29 i national ret
- idet det har opretholdt artikel 20, 21 og 29 i lov af 6. april 2010 om handelspraksis og forbrugerbeskyttelse, og
- idet det har opretholdt artikel 4, stk. 3, i lov af 25. juni 1993 om udøvelse og tilrettelæggelse af erhvervsvirksomhed uden fast forretningssted og markedshandel, som ændret ved lov af 4. juli 2005, samt artikel 5, stk. 1, i kongelig anordning af 24. september 2006 om udøvelse og tilrettelæggelse af erhvervsvirksomhed uden fast forretningssted.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter