



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

10. srpnja 2014.*

„Povreda obveze države članice – Zaštita potrošača – Nepoštena poslovna praksa – Direktiva 2005/29/EZ – Potpuno usklađivanje – Isključivanje slobodnih zanimanja, doktora dentalne medicine i fizioterapeuta – Sudska odluka koja retroaktivno ukida nacionalne odredbe koje su zahvaćene povredom – Načini oglašavanja sniženja cijena – Ograničenje ili zabrana određenih oblika djelatnosti pokretne prodaje“

U predmetu C-421/12,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 13. rujna 2012.,

Europska komisija, koju zastupaju M. van Beek i M. Owsiany-Hornung, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Kraljevine Belgije, koju zastupaju T. Materne i J.-C. Halleux, u svojstvu agenata, uz asistenciju É. Balatea, odvjetnika,

tuženika,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (izvjestitelj) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak i saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. studenoga 2013.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

- 1 Europska komisija u svojoj tužbi od Suda zahtijeva da utvrdi da:
 - isključivši osobe koje se bave slobodnim zanimanjem kao i doktore dentalne medicine i fizioterapeute iz područja primjene Zakona od 14. srpnja 1991. o poslovnoj praksi, informiranju i zaštiti potrošača (*Moniteur belge* od 29. kolovoza 1991., str. 18712.), kako je izmijenjen Zakonom od 5. lipnja 2007. (*Moniteur belge* od 21. lipnja 2007., str. 34272., u daljnjem tekstu: Zakon od 14. srpnja 1991.) kojim se prenosi Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2005/29/EZ od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi“) (SL L 149, str. 22.) (SL, posebno izdanje hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101.), Kraljevina Belgija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 3. te direktive u vezi s člankom 2. točkama (b) i (d) te direktive,
 - održavši na snazi članke 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010. o poslovnoj praksi i zaštiti potrošača (*Moniteur belge* od 12. travnja 2010., str. 20803., u daljnjem tekstu: Zakon od 6. travnja 2010.) Kraljevina Belgija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. Direktive 2005/29,
 - održavši na snazi članak 4. stavak 3. Zakona od 25. lipnja 1993. o obavljanju i organizaciji djelatnosti pokretne i sajmišne prodaje (*Moniteur belge* od 30. rujna 1993., str. 21526.), kako je izmijenjen Zakonom od 4. srpnja 2005. (*Moniteur belge* od 25. kolovoza 2005., str. 36965., u daljnjem tekstu: Zakon od 25. lipnja 1993.), kao i članak 5. stavak 1. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006. o obavljanju i organizaciji djelatnosti pokretne prodaje (*Moniteur belge* od 29. rujna 2006., str. 50488., u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret od 24. rujna 2006.) Kraljevina Belgija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. Direktive 2005/29.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2005/29

- 2 Uvodne izjave 6., 15. i 17. Direktive 2005/29 glase kako slijedi:

„(6) Ovom se Direktivom stoga usklađuju zakoni država članica u području nepoštene poslovne prakse, uključujući nepošteno oglašavanje, koja izravno nanosi štetu gospodarskim interesima potrošača i na taj način neizravno šteti gospodarskim interesima legitimnih konkurenata. Direktiva ne obuhvaća niti utječe na nacionalne zakone u području nepoštene poslovne prakse koja nanosi štetu jedino interesima konkurenata na tržištu ili se odnosi na poslove između trgovaca; [...] vodeći u potpunosti računa o načelu supsidijarnosti, države članice će, ako tako odluče, i nadalje moći uređivati takvu praksu u skladu s pravom Zajednice. [...]

[...]

- (15) U slučaju kada pravo Zajednice postavlja zahtjeve u vezi s informacijama u tržišnom komuniciranju, oglašavanju i stavljanju proizvoda na tržište, ta se informacija smatra bitnom prema ovoj Direktivi. Države članice imat će mogućnost zadržati ili dodati nove zahtjeve u vezi s informacijama u ugovornom pravu, koje proizvode posljedice u smislu ugovornog prava, ako je to dopušteno odredbama o minimalnim zahtjevima u postojećim instrumentima prava Zajednice. Popis takvih zahtjeva u pravnoj stečevini [Zajednice primjenjivoj na poslovne prakse kojima se

nanosi šteta ekonomskim interesima potrošača], koji nije taksativan, nalazi se u Prilogu II. S obzirom na potpuno usklađivanje koje se uvodi ovom Direktivom, samo se informacije koje zahtijeva pravo Zajednice smatraju bitnima za potrebe njezinog članka 7. stavka 5. Ako su države članice uvele zahtjeve koji prelaze okvire zahtjeva koje utvrđuje pravo Zajednice, na temelju odredbi o minimalnim zahtjevima, ispuštanje tih dodatnih informacija neće predstavljati zavaravajuće izostavljanje u smislu ove Direktive. Nasuprot tome, države članice imat će mogućnost, ako im to dopuštaju odredbe o minimalnim zahtjevima u pravu Zajednice, zadržati ili uvesti strože odredbe u skladu s pravom Zajednice kako bi osigurale viši stupanj zaštite pojedinačnih ugovornih prava potrošača.

[...]

(17) Kako bi se osigurala veća pravna sigurnost, poželjno je utvrditi poslovnu praksu koja se u svim okolnostima smatra nepoštenom. Prilog I. stoga sadrži cjelovit popis postupaka koji predstavljaju takvu praksu. To su jedina poslovna postupanja koja se mogu smatrati nepoštenima a da se ne poduzima ocjenjivanje svakog pojedinog slučaja s obzirom na odredbe članka 5. do 9. Popis se može izmijeniti jedino revizijom ove Direktive.“

3. Kao što također proizlazi iz njezinog članka 1., svrha te direktive jest „da doprinese urednom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i postigne visok stupanj zaštite potrošača putem usklađivanja zakona i drugih propisa država članica o nepoštenoj poslovnoj praksi koja šteti gospodarskim interesima potrošača“.

4. U skladu s člankom 2. točkom (b) te direktive pod pojmom „trgovac“ smatra se „svaka fizička ili pravna osoba koja, u poslovnoj praksi na koju se odnosi ova Direktiva, djeluje u svrhe vezane uz njezinu trgovačku odnosno poslovnu djelatnost, obrt ili slobodno zanimanje, kao i svaka osoba koja djeluje u ime ili za račun trgovca“. Članak 2. točka (d) navedene direktive daje sljedeću definiciju: „poslovna praksa poslovnog subjekta prema potrošaču znači svaka radnja, izostavljanje, tijekom postupanja ili zastupanja, tržišno komuniciranje uključujući oglašavanje i stavljanje proizvoda na tržište koje izvrši trgovac, a u izravnoj je vezi s promocijom, prodajom ili dobavljanjem proizvoda potrošačima“.

5. Članak 3. te direktive, naslovljen „Područje primjene“, propisuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na nepoštenu poslovnu praksu prema potrošaču, kako je utvrđena u članku 5., prije, tijekom i nakon posla u vezi s proizvodom.

2. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje ugovorno pravo, a posebno pravila o valjanosti, sastavljanju i učinku ugovora.

[...]

5. U razdoblju od šest godina od 12. lipnja 2007. države članice mogu u okviru područja koje ova Direktiva usklađuje nastaviti primjenjivati nacionalne odredbe koje su strože ili detaljnije od odredaba ove Direktive i kojima se provode direktive koje sadrže odredbe o minimalnom usklađivanju. Te mjere moraju zadirati u samu bit kako bi osigurale primjerenu zaštitu potrošača od nepoštene poslovne prakse, te moraju biti razmjerne postizanju te svrhe. Preispitivanjem iz članka 18. može se, ako se to smatra primjerenim, obuhvatiti prijedlog produljenja tog odstupanja za daljnje ograničeno razdoblje.

6. Države članice bez odgode obavješćuju Komisiju o svim nacionalnim odredbama koje se primjenjuju na temelju stavka 5.

[...]“

6 U skladu s člankom 4. Direktive 2005/29:

„Države članice ne ograničavaju slobodu pružanja usluga ni slobodno kretanje robe zbog razloga u okviru područja koje se usklađuje ovom Direktivom.“

7 Članak 5. te direktive, naslovljen „Zabrana nepoštene poslovne prakse“, propisuje:

„1. Nepoštena poslovna praksa se zabranjuje.

2. Poslovna praksa je nepoštena:

a) ako je u suprotnosti sa zahtjevima u pogledu profesionalne pažnje;

i

b) ako bitno narušava ili je vjerojatno da će narušiti gospodarsko ponašanje prosječnog potrošača do kojeg dopire odnosno kojem je namijenjena, u odnosu na proizvod, odnosno gospodarsko ponašanje prosječnog člana skupine ako je poslovna praksa usmjerena određenoj skupini potrošača.

[...]

4. Nepoštenom poslovnom praksom smatra se posebno:

a) zavaravajuća poslovna praksa kako je određena u člancima 6. i 7.;

ili

b) agresivna poslovna praksa kako je određena u člancima 8. i 9.

5. Prilog I. sadrži popis postupaka koji predstavljaju takvu praksu, a koji se u svim okolnostima smatraju nepoštenima. Isti jedinstven popis primjenjuje se u svim državama članicama [...].“

Direktiva 85/577/EEZ

8 Članak 1. stavak 1. Direktive Vijeća 85/577/EEZ od 20. prosinca 1985. za zaštitu potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija (SL L 372, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 3.) propisuje da se ta direktiva primjenjuje na ugovore sklopljene između trgovca koji dostavlja robu ili pruža usluge i potrošača, bilo za vrijeme izleta koji je organizirao trgovac izvan svojih poslovnih prostorija ili za vrijeme posjeta trgovca, posebno domu potrošača, kada do posjeta nije došlo na izričiti zahtjev potrošača.

9 U skladu s člankom 5. stavkom 1. te direktive, kod ugovora koji spadaju u njezino područje primjene potrošač se ima pravo odreći učinaka svoje obveze tako da pošalje obavijest o raskidu u roku koji nije kraći od sedam dana od trenutka kada ga je trgovac obavijestio o njegovom pravu na raskid ugovora.

10 Primjenom članka 8. navedene direktive ona „ne sprečava države članice da usvoje ili zadrže povoljnije odredbe za zaštitu potrošača u području na koje se ona odnosi“.

Direktiva 98/6/EZ

- 11 Kao što također proizlazi iz članka 1. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 98/6/EZ od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (SL L 80, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 39.), svrha navedene direktive jest odrediti oznake prodajne cijene i cijene po jedinici mjere proizvoda ponuđenih od strane trgovaca potrošačima s ciljem boljeg informiranja potrošača i lakše usporedbe cijena.
- 12 Prema članku 10. te direktive ona „ne sprečava države članice da usvoje ili zadrže povoljnije odredbe u vezi s informiranjem potrošača i usporedbom cijena, ne dovodeći u pitanje njihove obveze iz Ugovora.“.

Direktiva 2011/83/EU

- 13 Uvodna izjava 9. Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 304, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 260.) propisuje da ta direktiva posebno utvrđuje pravila o informacijama koje treba pružiti kod ugovora na daljinu, ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija i drugih ugovora te uređuje i pravo odustajanja kod ugovora na daljinu i ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija.
- 14 Na temelju članka 28. navedene direktive države članice usvajaju i objavljuju najkasnije do 13. prosinca 2013. zakone i ostale propise potrebne za usklađivanje s navedenom uredbom i primjenjuju te mjere od 13. lipnja 2014.
- 15 Članak 31. iste direktive ukida Direktivu 85/577 od 13. lipnja 2014.

Belgijsko pravo

- 16 U skladu s izmjenama koje je donio Zakon od 5. lipnja 2007., Zakon od 14. srpnja 1991. prenio je u interno pravo Direktivu 2005/29. Taj je zakon ukinut Zakonom od 6. travnja 2010. dana 12. svibnja 2010.
- 17 Ta dva uzastopna zakona isključuju iz svojeg područja primjene osobe koje se bave slobodnim zanimanjem kao i doktore dentalne medicine i fizioterapeute. Također, članak 2. stavci 1. i 2. kao i članak 3. stavak 2. Zakona od 6. travnja 2010. izmijenjeni su na sljedeći način:

„Članak 2. U svrhu primjene ovog zakona pojmovi imaju sljedeće značenje:

1. Poslovni subjekt: svaka fizička ili pravna osoba koja trajno obavlja određenu ekonomsku djelatnost, uključujući udruženja tih osoba;

2. Osoba koja se bavi slobodnim zanimanjem: svaki poslovni subjekt koji nije trgovac u smislu članka 1. Trgovačkog zakona i koji je podvrgnut nadzoru disciplinskog tijela koje je uspostavljeno zakonom;

[...]

Članak 3. [...]

§ 2. Ovaj zakon ne primjenjuje se na osobe koje se bave slobodnim zanimanjem, na doktore dentalne medicine ni na fizioterapeute.“

- 18 Presudama br. 55/2011 od 6. travnja 2011. (*Moniteur belge* od 8. lipnja 2011., str. 33389.) i br. 192/2011 od 15. prosinca 2011. (*Moniteur belge* od 7. ožujka 2012., str. 14196.) Ustavni sud je proglasio neustavnima članak 2. stavak 1. i 2. kao i članak 3. stavak 2. Zakona od 6. travnja 2010. u dijelu u kojem su te odredbe isključivale iz područja primjene tog zakona osobe koje se bave slobodnim zanimanjem kao i doktore dentalne medicine i fizioterapeute.
- 19 Članak 4. Zakona od 2. kolovoza 2002. o zavaravajućem i komparativnom oglašavanju, nepoštenim uvjetima i ugovorima na daljinu (*Moniteur belge* od 20. studenoga 2002., str. 51704., u daljnjem tekstu: Zakon od 2. kolovoza 2002.) u dijelu koji se odnosi na slobodna zanimanja sadrži definiciju zavaravajućeg oglašavanja i predviđa njegovu zabranu u odnosu na slobodna zanimanja.
- 20 Članak 43. stavak 2. i članak 51. stavak 3. Zakona od 14. srpnja 1991. su u načelu propisivali da trgovci ne smiju oglašavati sniženje cijena posebno u okviru rasprodaja ako cijena proizvoda koji je ponuđen na prodaju ne predstavlja stvarno sniženje cijene u odnosu na cijenu koja se uobičajeno primjenjivala tijekom kontinuiranog razdoblja od jednog mjeseca, koje je prethodilo danu od kojeg se primjenjivala snižena cijena.
- 21 Na temelju članaka 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010. proizvodi se mogu smatrati proizvodima na rasprodaji samo ako je cijena koja se za njih traži niža od referentne cijene, koja je najniža cijena koju je poslovni subjekt odredio za taj proizvod tijekom mjeseca o kojem je riječ, na tom prodajnom mjestu ili prema toj prodajnoj tehnici.
- 22 Članak 4. Zakona od 25. lipnja 1993. predviđa da je obavljanje djelatnosti pokretne prodaje dopušteno u domu potrošača ako se djelatnosti odnose na proizvode i usluge čija je cjelokupna vrijednost manja od 250 eura po potrošaču. Između ostaloga, članak 5. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006., donesen u svrhu izvršavanja Zakona od 25. lipnja 1993., predviđa da određeni proizvodi poput lijekova, ortopedskih i medicinskih aparata, korektivnih leća i njihovih okvira, plemenitih metala, dragoga kamenja, plemenitih i kultiviranih bisera kao i oružja i streljiva ne mogu biti predmet djelatnosti pokretne prodaje.

Predsudski postupak

- 23 Dana 2. veljače 2009. Komisija je uputila Kraljevini Belgiji pismo opomene u kojem je navela jedanaest prigovora u vezi s različitim povredama Direktive 2005/29. U pismima s odgovorom od 3. i 24. lipnja 2009. ta je država članica najavila zakonodavne izmjene s ciljem rješavanja više problema na koje je uputila Komisija. U tim je okolnostima Zakon od 6. travnja 2010. stupio na snagu 12. svibnja 2010.
- 24 Nakon što je proučila taj zakon Komisija je utvrdila da on nije riješio pitanja iz četiriju prigovora iz pisma opomene. Stoga je 15. ožujka 2011. uputila obrazloženo mišljenje Kraljevini Belgiji u vezi s tim prigovorima, na koje je ta država članica odgovorila 11. svibnja 2011.
- 25 Budući da nije bila zadovoljna odgovorom Kraljevine Belgije u odnosu na tri prigovora iz svojeg obrazloženog mišljenja, Komisija je odlučila podnijeti predmetnu tužbu.

O tužbi

Prvi prigovor

- 26 Tim prigovorom Komisija ističe da, isključivši slobodna zanimanja, doktore dentalne medicine i fizioterapeute iz područja primjene Zakona od 6. travnja 2010., Kraljevina Belgija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 3. stavka 1. Direktive 2005/29 u vezi s njezinim člankom 2. točkom (b) i (d).

Dopuštenost prvog prigovora

– Argumentacija stranaka

- 27 Kraljevina Belgija napominje da u tom prigovoru Komisija ne uzima u obzir Zakon od 2. kolovoza 2002. Taj zakon, koji je još uvijek na snazi, definira što čini zavaravajuće oglašavanje koje počini osoba koja se bavi slobodnim zanimanjem te uređuje posebne mjere sudske kontrole. Međutim, Komisija u svojoj tužbi nije odredila niti koje odredbe o zaštiti potrošača iz Direktive 2005/29 nisu prenesene u belgijsko pravo niti na koji se način Zakonom od 2. kolovoza 2002. povrjeđuje ta direktiva.
- 28 Kraljevina Belgija također navodi da Komisija ne osporava da članak 4. Zakona od 2. kolovoza 2002. zabranjuje zavaravajuće oglašavanje slobodnim zanimanjima i time provodi članak 2. točku (d) Direktive 2005/29. Također ta odredba nacionalnog prava osigurava barem djelomično prenošenje te direktive. Budući da Komisija nije uzela u obzir postojanje Zakona od 2. kolovoza 2002. pri sastavljanju zahtjeva, prvi prigovor je nedopušten.
- 29 U svojem odgovoru Komisija navodi da, iako Zakon od 2. kolovoza 2002. zabranjuje osobama koje se bave slobodnim zanimanjima da se koriste zavaravajućim oglašavanjem, svrha tog zakona, na koji se Kraljevina Belgija prvi put pozvala u odgovoru na tužbu, u stvarnosti nije prenošenje Direktive 2005/29 u interno pravo, već, u biti, prenošenje Direktive Vijeća 84/450/EEZ od 10. rujna 1984. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o zavaravajućem oglašavanju (SL L 250, str. 17.). [neslužbeni prijevod]

– Ocjena Suda

- 30 Na temelju članka 21. stavka 1. Statuta suda Europske unije i članka 120. točke (c) njegovog Poslovnika Komisija mora u svakoj tužbi koju podnese na temelju članka 258. UFEU-a navesti točno određene prigovore za koje od Suda traži da o njima odluči, a u najmanju ruku sažeti pravne i činjenične elemente na kojima se taj zahtjev temelji. Iz navedenoga slijedi da tužba Komisije treba sadržavati koherentno i detaljno obrazloženje razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da zainteresirana država članica nije ispunila jednu od obveza koju ima na temelju ugovora (vidjeti posebno presudu Komisija/Belgija, C-150/11, EU:C:2012:539, t. 26. i 27. kao i navedenu sudsku praksu).
- 31 U predmetnom slučaju zahtjev Komisije, u dijelu u kojem se predbacuje Kraljevini Belgiji da je povrijedila članak 3. stavak 1. kao i članak 2. točke (b) i (d) Direktive 2005/29, isključivši slobodna zanimanja, doktore dentalne medicine i fizioterapeute iz područja primjene nacionalne odredbe kojom se prenosi ova direktiva, odnosno Zakon od 6. travnja 2010., sadrži jasno i detaljno obrazloženje tog prigovora te činjeničnih i pravnih elemenata na kojima se temelji.
- 32 Točno je da nije sporno da u tom postupovnom aktu Komisija nije pokušala dokazati u kojem dijelu Zakon od 2. kolovoza 2002., na snazi od usvajanja Direktive 2005/29, koji slobodnim zanimanjima zabranjuje zavaravajuće oglašavanje, nije bio u skladu s odredbama te direktive.
- 33 Međutim u tom pogledu treba podsjetiti da je, u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, na državi članici o kojoj se radi da, na temelju članka 4. stavka 3. Ugovora o EU-u, Komisiji olakša ostvarenje njezinog zadatka koji se sastoji, posebno, prema članku 17. stavku 1. Ugovora o EU-u, u nadziranju primjene odredbi Ugovora o FEU-u kao i odredbi koje institucije donose na temelju tog ugovora (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Italija, C-456/03, EU:C:2005:388, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Primjena načela lojalne suradnje jest ona predviđena člankom 19. Direktive 2005/29 koja, poput ostalih direktiva, nameće državama članicama obvezu preciznog i jasnog informiranja. Kako je Sud već presudio, u nedostatku takvog informiranja Komisija ne može provjeriti je li država članica stvarno i

potpuno prenijela direktivu. Povreda te obveze države članice, bilo potpunim izostankom informacija bilo informacijom koja nije dovoljno jasna i precizna, može sama po sebi opravdati pokretanje postupka iz članka 258. UFEU-a s ciljem utvrđivanja postojanja te obveze (presuda Komisija/Italija, EU:C:2005:388, t. 27. i navedena sudska praksa).

- 35 Međutim, u predmetnom slučaju nije sporno da se Kraljevina Belgija pozvala na argument prema kojem Zakon od 2. kolovoza 2002. predstavlja prenošenje Direktive 2005/29 prvi put u dijelu postupka u kojem pisano odgovara na tužbu pred sudom. U svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje cjelokupna obrana belgijskih tijela ograničila se na presudu br. 55/2011 Ustavnog suda donesenu 6. travnja 2011., koja je proglasila neustavnim isključivanje slobodnih zanimanja Zakonom od 6. travnja 2010. Navedena država članica je osim toga napomenula da bi također „u sljedećim tjednima“ trebala nastupiti zakonska izmjena u svrhu usklađivanja s pravom Unije.
- 36 U tim uvjetima Kraljevina Belgija ne može prigovoriti Komisiji što se u svojem zahtjevu ograničila na iznošenje obrazloženja prema kojem Zakon od 6. travnja 2011. ne predstavlja ispravno prenošenje Direktive 2005/09, bez objašnjenja zašto Zakon od 2. kolovoza 2002. nije relevantan u tom pogledu. Doista, predbacivani nedostatak preciznosti zahtjeva proizlazi iz samog ponašanja belgijskih nadležnih tijela u tijeku pre-sudskog postupka.
- 37 Iz navedenoga slijedi da prvi prigovor Komisije u prilog njezinoj tužbi treba proglasiti dopuštenim.

Meritum prvog prigovora

– Argumentacija stranaka

- 38 Pozivajući se na tekst članka 2. točke (b) i članka 3. stavka 1. Direktive 2005/29, koji izrijeком uključuje slobodna zanimanja, Komisija napominje da se ta direktiva primjenjuje na poslovne prakse svih trgovaca, bez obzira na njihov pravni status ili područje djelatnosti. Stoga isključivanje izrijeком slobodnih zanimanja, doktora dentalne medicine i fizioterapeuta iz primjene Zakona od 6. travnja 2010. povrjeđuje članak 3. Direktive 2005/29 u vezi s člankom 2. točkom (b) te direktive.
- 39 Tijekom pre-sudskog postupka Kraljevina Belgija je navela da je Ustavni sud u svojoj presudi br. 55/2011 od 6. travnja 2011. ustvrdio upravo da su odredbe Zakona od 6. travnja 2010., koji je isključio ta zanimanja iz svojeg područja primjene, suprotne ustavu i da takva deklaracija neustavnosti omogućuje podnošenje tužbe za poništaj protiv tog zakona u roku od 6 mjeseci, što bi moglo dovesti do retroaktivnog poništaja spornih odredbi. Komisija u tom pogledu na prvom mjestu navodi da tom argumentacijom Kraljevina Belgija priznaje osnovanost povrede koja joj se pripisuje, uključujući isticanje dodijeljenog roka iz obrazloženog mišljenja. Na drugom mjestu Komisija napominje da potencijalni retroaktivni poništaj koji bi mogao izvršiti Ustavni sud ne bi ispravio predbacivanu povredu i da bi bio suprotan sudskoj praksi Suda o nužnosti jasnoće i pravne sigurnosti pri prenošenju pravila Unije o zaštiti potrošača jer te odredbe nisu takve prirode da otklanjaju povredu koja je postojala i nakon isteka roka iz obrazloženog mišljenja.
- 40 U vezi s meritumom Kraljevina Belgija ne osporava da su određene profesije isključene iz područja primjene Zakona od 6. travnja 2010. Međutim, ta država članica podsjeća da je Ustavni sud ukinuo to isključivanje presudama br. 55/2011 od 6. travnja 2011. i br. 192/2011 od 15. prosinca 2011. Navodi da Sud treba ocijeniti predmetno prenošenje uzimajući u obzir te presude jer su one učinile neprimjenjivima za belgijske sudove i tribunale predmetne odredbe Zakona od 6. travnja 2010., na način da isključivanje koje su one sadržavale nije imalo učinka od objave tih presuda i prije isteka dodijeljenog roka iz obrazloženog mišljenja.

41 U odgovoru na tužbu Kraljevina Belgija također dodaje da je na dan podnošenja tog odgovora Ustavnom sudu podnesena tužba za poništaj koja bi, u slučaju da se usvoji tužbeni zahtjev, dovela do retroaktivnog poništavanja članka 2. stavka 2. i članka 3. stavka 2. Zakona od 6. travnja 2010. Iz navedenoga proizlazi da bi se trebalo smatrati da te odredbe nacionalnog prava nikada nisu bile dio pravnog poretka Belgije, na način da povreda koja se pripisuje Kraljevini Belgiji nikada nije mogla postojati.

– Ocjena Suda

42 Treba napomenuti da, iako priznaje osnovanost prvog prigovora, Kraljevina Belgija napominje da je u stvarnosti povreda koju navodi Komisija „ispravljena“ učincima presuda Ustavnog suda br. 55/2011 od 6. travnja 2011. i br. 192/2011 od 15. prosinca 2011., koji je proglasio neustavnima članak 2. stavak 2. i članak 3. stavak 2. Zakona od 6. travnja 2010.

43 U svakom slučaju treba podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se država članica ne može pozivati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka da bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije (vidjeti posebno presudu Komisija/Luxemburg, C-450/00, EU:C:2001:519, t. 8. i presudu Komisija/Luxemburg, C-375/04, EU:C:2005:264, t. 11.).

44 Štoviše, postojanje pravnih sredstava koja se mogu koristiti pred sudovima ne može spriječiti podnošenje tužbe iz članka 258. UFEU-a s obzirom na to da ta dva postupka imaju različite ciljeve i učinke (vidjeti presudu Komisija/Italija, C-87/02, ECLI:EU:C:2004:363, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

45 Iz ustaljene sudske prakse Suda također proizlazi da se postojanje povrede treba ocijeniti uzimajući u obzir okolnosti u državi članici na kraju razdoblja iz obrazloženog mišljenja (vidjeti presude Komisija/Španjolska, C-168/03, EU:C:2004:525, t. 24., Komisija/Njemačka, C-152/05, EU:C:2008:17, t. 15. i Komisija/Luxemburg, C-282/08, EU:C:2009:55, t. 10.). Sud ne može uzeti u obzir promijene do kojih je došlo nakon toga (vidjeti posebno presude Komisija/Irska, C-482/03, EU:C:2004:733, t. 11. i Komisija/Švedska, C-185/09, EU:C:2010:59, t. 9.)

46 Između ostaloga Sud je već presudio da, čak i kada ustaljena sudska praksa države članice tumači odredbe nacionalnog prava u skladu sa zahtjevima neke direktive, time se ne postiže jasnoća i preciznost koja je potrebna da bi se zadovoljio kriterij pravne sigurnosti, pogotovo u području zaštite potrošača (vidjeti presudu Komisija/Nizozemska, C-144/99, EU:C:2001:257, t. 21.).

47 Iz navedenoga slijedi da okolnosti na koje se poziva Kraljevina Belgija nemaju utjecaja na postojanje povrede, koju inače nije ni osporila ta država članica.

48 Uzevši u obzir prethodno navedeno prvi prigovor koji iznosi Komisija treba smatrati osnovanim.

Drugi prigovor

Argumentacija stranaka

49 Komisija je ustvrdila da članci 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010. propisuju da svako oglašavanje sniženja cijene treba upućivati na cijenu koja je utvrđena zakonom, u predmetnom slučaju najnižu cijenu koja je primijenjena tijekom mjeseca koji je prethodio danu predmetnog oglašavanja. Osim toga, te odredbe zabranjuju, s jedne strane oglašavanje sniženja cijena u trajanju duljem od jedan mjesec i, s druge strane, trajanje takvih oglasa kraće od jednog dana.

- 50 Međutim, budući da je Direktiva 2005/29 uvela potpuno usklađivanje pravila u području nepoštene poslovne prakse, članak 4. navedene direktive protivi se postojanju strožih nacionalnih odredbi, poput onih iz prethodne točke.
- 51 Doista, Prilog I. Direktivi 2005/29 sadrži taksativan popis 31 poslovne prakse koje se smatraju nepoštenima u svim uvjetima, između kojih se ne nalazi praksa predviđena belgijskim zakonodavstvom o oglašavanju sniženja cijena. Također, takve bi prakse trebalo ispitivati od slučaja do slučaja kako bi se utvrdilo treba li ih smatrati nepoštenima. Međutim, belgijskim zakonodavstvom zabranjuju se sva sniženja cijena koja nisu u skladu s kriterijima koje propisuje taj zakon, čak i kada se takva praksa, kada se ispita pojedinačno, ne bi mogla smatrati zavaravajućom ili nepoštenom u smislu odredbi te direktive.
- 52 Kraljevina Belgija s jedne strane naglašava da Direktiva 2005/29, iako uvodi potpuno usklađivanje, ne sadrži usklađena pravila koja bi dopuštala da se utvrdi postojanje ekonomske stvarnosti oglašavanja sniženja cijena i s druge strane da Direktiva 98/6 nije bila izmijenjena Direktivom 2005/29. Štoviše, članak 10. Direktive 98/6 omogućava državama članicama da usvoje ili zadrže povoljnije odredbe u vezi s informiranjem potrošača kao i usporedbom cijena.
- 53 Sud je nadalje u svojoj presudi GB-INNO-BM (C-362/88, EU:C:1990:102) utvrdio načelo prava na informiranje potrošača, na način da se ustvari članci 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010. trebaju analizirati u vezi s člankom 28. UFEU-a.

Ocjena Suda

- 54 Prije svega treba istaknuti da se članci 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010. odnose na oglašavanja sniženja cijena i predstavljaju poslovne prakse, u smislu članka 2. točke (d) Direktive 2005/09, i stoga spadaju u područje primjene te direktive (u tom smislu vidjeti rješenje INNO, C-126/11, EU:C:2011:851, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Sud je već presudio da Direktiva 2005/29 uvodi potpuno usklađivanje pravila o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnih subjekata prema potrošačima na razini Unije. Stoga, kako izrijekom predviđa njezin članak 4., države članice ne mogu usvojiti strože mjere od onih koje su predviđene navedenom direktivom, čak ni u svrhu osiguranja više razine zaštite potrošača (vidjeti presude Plus Warenhandels-gesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, t. 41. i Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, t. 37.).
- 56 Osim toga, Direktiva 2005/29 u svojem Prilogu I. sadrži taksativan popis 31 poslovne prakse koje se u skladu s člankom 5. stavkom 5. te direktive smatraju nepoštenima „u svim okolnostima“. Stoga, kako se izrijekom precizira u uvodnoj izjavi 17. navedene direktive, samo se te poslovne prakse mogu smatrati nepoštenima a da se ne procjenjuju od slučaja do slučaja na temelju odredbi članaka 5. do 9. Direktive 2005/29 (vidjeti presudu Plus Warenhandels-gesellschaft, EU:C:2010:12, t. 45.).
- 57 Kraljevina Belgija u biti navodi da restriktivnije mjere, kako su predviđene člancima 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010., ostaju dopuštene na temelju klauzule o minimalnom usklađivanju iz članka 10. Direktive 98/6, prema kojoj države članice mogu usvojiti ili zadržati povoljnije odredbe u vezi s informiranjem potrošača kao i uspoređivanjem cijena.
- 58 U tom pogledu nesporno je da su u skladu s člankom 3. stavkom 5. Direktive 2005/29 u razdoblju od šest godina od 12. lipnja 2007. države članice mogle u okviru područja koje ta direktiva usklađuje nastaviti primjenjivati nacionalne odredbe koje su strože ili detaljnije od odredaba te direktive i kojima su se provodile direktive koje sadrže odredbe o minimalnom usklađivanju.

- 59 U svakom slučaju treba napomenuti da, kako je naveo nezavisni odvjetnik u točki 58. i dalje svojeg mišljenja, cilj Direktive 98/6 nije zaštita potrošača u području naznačivanja cijena, načelno ili kada se radi o ekonomskoj stvarnosti oglašavanja sniženja cijena, već zaštita u materiji naznačivanja cijena proizvoda pozivanjem na različite vrste mjernih jedinica.
- 60 Ne može se stoga valjano zaključiti da članak 10. Direktive 98/6 može opravdati zadržavanje strožih nacionalnih odredbi o ekonomskoj stvarnosti oglašavanja smanjenja cijena, poput članaka 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010., u mjeri u kojoj takve odredbe ne spadaju u područje primjene Direktive 98/6.
- 61 Stoga takva nacionalna odredba koja općenito zabranjuje prakse koje nisu predviđene u Prilogu I. Direktivi 2005/29, a da se pritom ne provodi pojedinačna analiza „nepoštenosti“ tih praksi u vezi s kriterijima iz članaka 5. do 9. te direktive, suprotna je sadržaju članka 4. te direktive i cilju potpunog usklađivanja koji ima navedena direktiva, čak i kada ta odredba ima za cilj osigurati viši stupanj zaštite potrošača (u tom smislu vidjeti presudu Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, t. 41., 45. i 53.).
- 62 Što se tiče argumenta u vezi s učincima presude GB-INNO-BM (EU:C:1990:102), treba naglasiti, u skladu s navodima Komisije, da su okolnosti predmeta koje su dovele do te presude različite od činjenica koje su dovele do pokretanja ovog postupka. Doista, Sud je u tom predmetu ustvrdio da je nacionalna odredba koja zabranjuje potrošačima svaki pristup određenim informacijama u načelu suprotna slobodnom kretanju dobara jer je svrha Direktive 2005/29, kao što također proizlazi iz njezinog članka 1., da „doprinese urednom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i postigne visok stupanj zaštite potrošača“.
- 63 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, svaka nacionalna mjera u području koje je iscrpno usklađeno na razini Unije treba se ocjenjivati u vezi s odredbama te mjere usklađivanja, a ne u vezi s odredbama primarnog prava (vidjeti presudu Gysbrechts i Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 64 Budući da je Direktiva 2005/29, kao što je već naznačeno u točki 55. ove presude, uvela potpuno usklađivanje zakonodavstva u području nepoštenih poslovnih praksi, predmetne nacionalne mjere trebaju se stoga ocijeniti isključivo u vezi s odredbama te direktive, a ne u vezi s člankom 28. UFEU-a.
- 65 Presuda GB-INNO-BM (EU:C:1990:102), na koju se poziva Kraljevina Belgija, nije relevantna u tom pogledu jer se odnosi na područje koje u tom trenutku još uvijek nije bilo usklađeno na takav način.
- 66 Iz gore navedenoga proizlazi da je drugi prigovor Komisije osnovan.

Treći prigovor

Argumentacija stranaka

- 67 Komisija napominje da s jedne strane članak 4. stavak 3. Zakona od 25. lipnja 1993. u načelu zabranjuje, uz iznimku određenih proizvoda i usluga, svaku pokretnu prodaju proizvoda ili usluga u domu potrošača u vrijednosti većoj od 250 eura po potrošaču. S druge strane, Komisija napominje da članak 5. stavak 1. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006. zabranjuje pokretnu prodaju određenog broja proizvoda, poput plemenitih metala, dragoga kamenja i plemenitih bisera.
- 68 Podsjećajući da Direktiva 2005/29 uvodi potpuno usklađivanje i da su prakse koje se smatraju nepoštenima taksativno nabrojene u Prilogu I. toj direktivi, Komisija napominje da se zabrane obuhvaćene nacionalnim odredbama ne nalaze u tom prilogu i zaključuje da se takve prodaje ne mogu apsolutno zabraniti, već se nasuprot tome treba ispitivati od slučaja do slučaja radi li se o nedopuštenim praksama koje treba zabraniti.

- 69 Kraljevina Belgija u biti navodi da kako članak 5. stavak 1. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006. tako i članak 4. stavak 3. Zakona od 25. lipnja 1993. spadaju u područje primjene Direktive 85/577 i predstavljaju strože nacionalne mjere, dopuštene u okviru te direktive. Ta država članica posebno napominje da je Direktiva 2005/29 pridodana već važećim odredbama Unije u području zaštite potrošača, bez izmjene ili ograničavanja dosega Direktive 85/577, čije je područje primjene komplementarno području primjene Direktive 2005/29.
- 70 Osim toga, navedene nacionalne mjere spadaju u provedbene mjere za Direktivu 2011/83, koje je ta država članica morala usvojiti najkasnije do 13. prosinca 2013.

Ocjena Suda

- 71 Prije svega treba precizirati, kao što je također napomenuo nezavisni odvjetnik u točki 79. svojeg mišljenja, da je očito da s jedne strane predmetne nacionalne mjere o zabrani određenih pokretnih prodaja spadaju u područje primjene Direktive 2005/29 s obzirom na to da predstavljaju poslovne prakse u smislu članka 2. točke (d) te direktive i da, s druge strane, u skladu s odredbama Direktive 85/577 za zaštitu potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija, klauzula o minimalnom usklađivanju iz njezinog članka 8. dopušta državama članicama usvajanje ili zadržavanje „povoljnije odredbe o zaštiti potrošača iz njezinog područja“.
- 72 Održavanje na snazi takvih strožih nacionalnih odredbi suprotno je članku 4. Direktive 2005/29, uz iznimku članka 3. stavka 5. te direktive, prema kojem „u razdoblju od šest godina od 12. lipnja 2007. države članice mogu u okviru područja koje ova Direktiva usklađuje nastaviti primjenjivati nacionalne odredbe koje su strože ili detaljnije od odredaba ove Direktive i kojima se provode direktive koje sadrže odredbe o minimalnom usklađivanju.“
- 73 Stoga iz članka 3. stavka 5. Direktive 2005/29 jasno proizlazi da države članice imaju samo mogućnost da nastave s primjenom strožih ili rigoroznijih odredbi koje već postoje na dan stupanja na snagu Direktive 2005/29.
- 74 Međutim, članak 4. stavak 3. Zakona od 25. lipnja 1993. i članak 5. stavak 1. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006. tim su redoslijedom stupili na snagu 4. srpnja 2005. i 24. rujna 2006., dakle nakon stupanja na snagu Direktive 2005/29. Stoga Kraljevina Belgija nije nastavila primjenjivati postojeće zakonodavstvo na dan stupanja na snagu te direktive.
- 75 Stoga iz članka 3. stavka 5. Direktive 2005/29 proizlazi da je nacionalno zakonodavstvo suprotno toj direktivi.
- 76 U vezi s argumentom Kraljevine Belgije prema kojem se predmetna nacionalna odredba temelji na Direktivi 2011/83, dovoljno je ustvrditi da ta direktiva nije bila na snazi u trenutku isteka roka iz obrazloženog mišljenja, odnosno 15. svibnja 2011., na način da takav argument ne bi bio osnovan u vezi s načelima iz točke 45. ove presude.
- 77 Uzevši u obzir ta razmatranja, treći prigovor Komisije treba proglasiti osnovanim.
- 78 Iz gore navedenih razmatranja slijedi da, isključivši osobe koje se bave slobodnim zanimanjem kao i doktore dentalne medicine i fizioterapeute iz područja primjene Zakona od 14. srpnja 1991., kojim se u interno pravo prenosi Direktiva 2005/29, održavajući na snazi članke 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010., članak 4. stavak 3. Zakona od 25. lipnja 1993. kao i članak 5. stavak 1. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006., Kraljevina Belgija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 2. točaka (b) i (d) te članka 3. i 4. Direktive 2005/29.

Troškovi

- 79 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, svaka stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Kraljevina Belgija snosi troškove i da Kraljevina Belgija nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Kraljevina Belgija

- isključivši osobe koje se bave slobodnim zanimanjem kao i doktore dentalne medicine i fizioterapeute iz područja primjene Zakona od 14. srpnja 1991. o poslovnoj praksi, informiranju i zaštiti potrošača, kako je izmijenjen Zakonom od 5. lipnja 2007., kojim se prenosi Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2005/29/EZ od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi“),
- održavši na snazi članke 20., 21. i 29. Zakona od 6. travnja 2010. o poslovnoj praksi i zaštiti potrošača te
- održavši na snazi članak 4. stavak 3. Zakona od 25. lipnja 1993. o obavljanju i organizaciji djelatnosti pokretne i sajmišne prodaje, kako je izmijenjen Zakonom od 4. srpnja 2005., kao i članak 5. stavak 1. Kraljevskog dekreta od 24. rujna 2006. o obavljanju i organizaciji djelatnosti pokretne prodaje,

nije ispunila obveze koje ima na temelju članaka 2. točaka (b) i (d), članaka 3. i 4. Direktive 2005/29.

2. Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje troškova.

Potpisi