

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

JÁNA MAZÁKA,

predstavljeni 18. maja 2010<sup>1</sup>

1. V tej zadevi mora Sodišče prvič odločati o razlagi Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu<sup>2</sup>.

2. Vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Conseil d'État (Francija), se nanaša na svobodo poslovnega komuniciranja tistih, ki opravljajo regulirane poklice, v tem primeru računovodskih strokovnjakov, ki jo ureja člen 24 Direktive 2006/123. To vprašanje je:

„Ali je bila z Direktivo 2006/123 [...] za regulirane poklice, na katere se nanaša, prepovedana vsakršna splošna prepoved ne glede na zadevno obliko poslovne prakse ali pa je bila z njo državam članicam prepuščena možnost, da ohranijo splošne prepovedi za nekatere poslovne prakse, kot je akvizicija?“

3. Predložitveno sodišče meni, da potrebuje odgovor Sodišča, da lahko odloči o tožbi, ki jo je vložila Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (v nadaljevanju: Société fiduciaire) in s katero želi doseči razveljavitev odloka št. 2007-1387 z dne 27. septembra 2007 o kodeksu poklicne etike računovodskih strokovnjakov, v delu, ki prepoveduje akvizicijo. Kršitev Direktive 2006/123 in zlasti njenega člena 24 je eden od razlogov za razveljavitev, ki jih je Société fiduciaire navedla pred predložitvenim sodiščem.<sup>3</sup>

4. Pisna stališča so Sodišču predložile Société fiduciaire, francoska, ciprska in nizozemska vlada ter Komisija Evropskih skupnosti. Obravnava, na kateri so bili navzoči pooblaščenci Société fiduciaire, zastopniki francoske in nizozemske vlade ter Komisije, je bila 23. marca 2010.

3 – Société fiduciaire je navedla tudi tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo Direktive 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju, UL L 178, str. 1). Vendar se vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno Sodišču, ne nanaša na ta vidik zadeve. Iz predložitvene odločbe izhaja, da predložitveno sodišče meni, da odgovor na ta tožbeni razlog ni neodvisen od tega, kako bo Sodišče odgovorilo na predloženo vprašanje.

1 – Jezik izvirnika: francoščina.

2 – UL L 376, str. 36.

5. Predlagane odgovore na postavljeno vprašanje je mogoče razvrstiti v dve skupini. V prvi skupini so odgovori, ki jih predlagajo Société fiduciaire, nizozemska vlada in Komisija. Predlagajo, naj se odgovori, da je s členom 24(1) Direktive 2006/123 za regulirane poklice, na katere se nanaša, prepovedana vsakršna popolna prepoved določene oblike poslovne komunikacije, torej tudi prepoved, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, to je prepoved akvizicije.

6. V drugi skupini predlaganih odgovorov sta odgovora francoske in ciprske vlade. Po njunem mnenju navedena določba Direktive 2006/123 načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, s katero je za regulirane poklice akvizicija prepovedana.

8. V uvodni izjavi 2 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Konkurenčni trg storitev je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja v Evropski uniji. Sedaj številne ovire notranjega trga onemogočajo mnogim ponudnikom, zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP), da bi svojo dejavnost širili prek državnih meja in v celoti izkoristili prednosti notranjega trga. To slabi konkurenčnost ponudnikov iz Evropske unije na svetovnem trgu. Prosti trg, ki sili države članice k odpravi omejitev v zvezi s čezmejnimi opravljanjem storitev ob sočasnem povečanju preglednosti in obveščenosti potrošnikov, bi slednjim omogočil večjo izbiro in boljše storitve za nižjo ceno.“

## Pravni okvir

9. V uvodni izjavi 5 Direktive 2006/123 je navedeno:

### *Direktiva 2006/123*

7. Direktiva 2006/123 je bila sprejeta na podlagi členov 47(2), prvi in tretji stavek, ES in 55 ES.

„Zato je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba [ES]. [...]“

10. V uvodni izjavi 7 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Ta direktiva določa splošen pravni okvir, ki se uporablja za najrazličnejše storitve in hkrati upošteva posebnosti vsake vrste dejavnosti ali poklica ter njenega sistema ureditve. [...]“

11. V uvodni izjavi 100 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Treba je odpraviti popolno prepoved poslovnih komunikacij za regulirane poklice, vendar ne prepovedi, ki se nanašajo na vsebino poslovnih komunikacij, ampak tiste, ki na splošno in za določen poklic prepovedujejo eno ali več oblik poslovnih komunikacij, kot je na primer popolna prepoved oglaševanja v enem ali več določenih medijih. Glede vsebine in metod poslovnega komuniciranja je treba strokovnjake spodbuditi, da v skladu s pravom Skupnosti pripravijo kodekse ravnanja na ravni Skupnosti.“

12. V členu 4 Direktive 2006/123 so opredeljeni glavni pojmi te direktive. Za to zadevo sta upoštevni opredelitvi dveh pojmov, in sicer regulirani poklic in poslovna komunikacija.

13. Regulirani poklici so opredeljeni v členu 4, točka 11, Direktive 2006/123 s sklicevanjem na Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij,<sup>4</sup> natančneje na njen člen 3(1)(a). V skladu s to določbo je „reguliran poklic“:

„poklicna dejavnost ali skupina poklicnih dejavnosti, katerih dostop do, opravljanje ali enega od načinov opravljanja neposredno ali posredno določajo zakoni ali drugi predpisi glede posebnih poklicnih kvalifikacij; način opravljanja dejavnosti zajema zlasti uporabo poklicnega naziva, ki je z zakoni ali drugimi predpisi omejen na imetnike določene poklicne kvalifikacije. [...]“

14. V členu 4, točka 12, Direktive 2006/123 je opredeljen pojem „poslovna komunikacija“, ki pomeni:

„vsako obliko komuniciranja, namenjenega neposredni ali posredni promociji blaga, storitev ali podobe podjetja, organizacije ali osebe, ki opravlja trgovsko, industrijsko ali

<sup>4</sup> – UL L 255, str. 22.

obrtno dejavnost ali reguliran poklic. Naslednje samo po sebi še ne predstavlja poslovnih komunikacij:

(a) informacije, ki omogočajo podjetjem, organizacijam ali osebam neposreden začetek opravljanja dejavnosti, kar vključuje zlasti ime domene ali naslov elektronske pošte;

(b) komunikacije v zvezi z blagom, storitvami ali podobo podjetja, organizacije ali osebe, ki so zbrana neodvisno, zlasti kadar se posredujejo brez finančnega nadomestila.“

15. Člen 24 Direktive 2006/123 z naslovom „Poslovne komunikacije reguliranih poklicev“ v poglavju V z naslovom „Kakovost storitev“ določa:

„1. Države članice ukinejo vse popolne prepovedi glede poslovnih komunikacij za regulirane poklice.

2. Države članice zagotovijo, da so poslovne komunikacije reguliranih poklicev v skladu s poklicnimi predpisi, usklajenimi z zakonodajo Skupnosti, in se – glede na posebnosti posameznega poklica – nanašajo zlasti na neodvisnost, dostojanstvo in integriteto poklica

ter na poslovno skrivnost. Poklicni predpisi o poslovni komunikaciji so nediskriminatorni, utemeljeni s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, ter sorazmerni.“

16. V skladu s členom 44(1) Direktive 2006/123 se je rok za prenos te direktive iztekel 28. decembra 2009.

#### *Nacionalna ureditev*

17. Kodeks poklicne etike računovodskih strokovnjakov (v nadaljevanju: kodeks poklicne etike) je priložen k odloku št. 2007-1387.

18. Člen 12 tega kodeksa poklicne etike določa:

„I. Osebam iz člena 1 se prepove kakršno koli pridobivanje kontaktov zaradi ponujanja storitev tretjim osebam, ki tega niso same predlagale. Lahko se udeležujejo kolokvijev, seminarjev in drugih univerzitetnih ali znanstvenih prireditev, če ob teh priložnostih ne izvajajo dejavnosti, podobnih akviziciji.

II. Osebe iz člena 1 lahko izvajajo promocijske ukrepe, če s tem javnosti nudijo koristne informacije. Sredstva, uporabljena v ta

namen, so uporabljena diskretno, tako da ne ogrožajo neodvisnosti, dostojanstva in časti poklica, pravil o poslovni skrivnosti in poštenosti do strank in drugih, ki opravljajo ta poklic. Kadar osebe iz člena 1 s katerim koli sredstvom predstavljajo svojo poklicno dejavnost tretjim osebam, se ne smejo izraziti v obliki, ki lahko ogrozi dostojanstvo njihove funkcije ali podobo poklica. Ti in vsi drugi načini komuniciranja so dovoljeni le, če so izraženi dostojno in zmerno, ne vsebujejo vsebinskih nepravilnosti in ne zavajajo javnosti ter ne vsebujejo nobenih primerjalnih podatkov.“

19. Kodeks poklicne etike je začel veljati 1. decembra 2007 v skladu s podrobnimi pravili iz člena 3 odloka št. 2007-1387.

## Presoja

20. Pred presojo vprašanja za predhodno odločanje želim navesti pripombi glede dejstev, ki jih je v pisnih stališčih navedla francoska vlada: da je bil odlok št. 2007-1387 sprejet po

začetku veljavnosti Direktive 2006/123, vendar pred iztekom roka za njen prenos, in da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen pred tem datumom.

21. Najprej naj spomnim na svoje stališče v zadevi Kadzoev<sup>5</sup> (C-357/09 PPU), v kateri sem obravnaval vprašanje dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje, zlasti kadar zadevajo direktivo, katere rok za prenos se še ni iztekel. Na podlagi tam navedene sodne prakse sem ugotovil, da ta okoliščina ne more preprečiti dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje.

22. Nato želim opozoriti, da iz predložitvene odločbe jasno izhaja, da se je predložitveno sodišče oprlo na dejstvo, da bi prepoved akvizicije iz odloka št. 2007-1387, če bi jo morali razumeti, kot da je v nasprotju s členom 24 Direktive 2006/123, resno ogrozila njeno izvajanje.

23. Zdaj prehajam na presojo vprašanja za predhodno odločanje, s katerim je Sodišče v bistvu pozvano, naj opredeli obseg

<sup>5</sup> – Stališče je bilo predstavljeno 10. novembra 2009, točke od 28 do 47.

obveznosti, da se „ukinejo vse popolne prepovedi glede poslovnih komunikacij za regulirane poklice“ iz člena 24(1) Direktive 2006/123.

24. Predložitveno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje predvideva dva pristopa k razlagi te obveznosti. V skladu s prvim pristopom naj bi obveznost, da se ukinejo vse popolne prepovedi, zadevala vsakršno popolno prepoved katere koli oblike poslovne komunikacije. V skladu z drugim pristopom naj bi ta obveznost veljala le za popolno prepoved vsakršne poslovne komunikacije<sup>6</sup>, kar bi pomenilo, da imajo države članice možnost ohraniti popolne prepovedi določenih oblik poslovnih komunikacij.

25. Menim, da z dobesedno razlago člena 24 Direktive 2006/123 ni mogoče odgovoriti na vprašanje za predhodno odločanje, ker ne daje jasnega odgovora.

26. Uporaba množine namesto ednine v besedni zvezi „popolne prepovedi“ namreč omogoča nasprotujoči si ugotovitvi, od katerih na prvi pogled nobena ni popolnoma neutemeljena.

6 – Za regulirane poklice taka prepoved ni bila izjemna. Tako je francoska ureditev za računovodske strokovnjake pred sprejetjem odloka št. 2007-1387 v bistvu vsebovala popolno prepoved vsakršne poslovne komunikacije.

27. V skladu s prvo ugotovitvijo, ki jo podpira zlasti Komisija, naj bi bilo iz tega razvidno, da zakonodajalec Skupnosti ni nameraval ukiniti le popolne prepovedi vsakršne poslovne komunikacije, ampak tudi popolne prepovedi določenih oblik poslovne komunikacije.

28. V skladu z drugo ugotovitvijo, do katere je prišla francoska vlada, gre, čeprav se zakonodajalec Skupnosti sklicuje na „popolne prepovedi“, samo za popolno prepoved vsakršne poslovne komunikacije za regulirane poklice, kajti v večini držav članic do takrat ni obstajala niti ena popolna prepoved za vse regulirane poklice, ampak je obstajalo toliko popolnih prepovedi, kot je zadevnih poklicev.

29. Ker dobesedna razlaga člena 24 Direktive 2006/123 ne zadošča, je poleg tega pomembno upoštevati namen te direktive in mesto člena 24 glede na sistematiko Direktive 2006/123.

30. V zvezi z namenom Direktive 2006/123 je treba na podlagi uvodnih izjav 2 in 5 ugotoviti, da je njen namen odpraviti ovire za temeljni svoboščini iz Pogodbe, in sicer za svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev. Tako

Direktiva 2006/123 prispeva k vzpostavitvi notranjega trga.

področju reguliranih poklicev<sup>7</sup>, ker je na tem področju problem asimetrije informacij, ki objektivno obstaja med ponudnikom in prejemnikom storitve, najočitnejši.

31. V zvezi s sistematiko Direktive 2006/123 je treba opozoriti, da člen 24, ki je v središču mojega razmišljanja, spada v poglavje V z naslovom „Kakovost storitev“. Menim, da ni sporno, da je namen tega poglavja na splošno in zlasti člena 24 zaščititi interese potrošnikov. Iz mesta, ki ga ima člen 24 v Direktivi 2006/123, pa izhaja, da je cilj tega člena prispevati h kakovosti storitev reguliranih poklicev na notranjem trgu.

34. Različne oblike poslovnih komunikacij so v bistvu prenašanje sporočil in informacij potencialnim strankam, to je potencialnim prejemnikom opravljenih storitev.

32. Glede na vsebino člena 24 pa se lahko vprašamo, kako lahko ureditev poslovnih komunikacij prispeva h kakovosti storitev, ki jih na notranjem trgu izvajajo regulirani poklici.

35. Pred sprejetjem Direktive 2006/123 so bile posebnosti reguliranih poklicev, ki jih je generalni pravobranilec Jacobs opisal v sklepnih predlogih, predstavljenih 23. marca 2000 v združenih zadevah Pavlov in drugi<sup>8</sup>, splošno priznane kot razlogi za morebitne prepovedi poslovne komunikacije reguliranih poklicev.<sup>9</sup>

33. Zavedam se, da z vidika vsebine člen 24 nima neposrednega učinka na kakovost zadevnih storitev. Vendar sta pravilna razlaga in uporaba tega člena nujna pogoja za zagotavljanje kakovostnih storitev, zlasti na

7 – Pomen kakovosti storitev, ki jih zagotavljajo regulirani poklici, je opisal generalni pravobranilec Léger v sklepnih predlogih v zadevi Arduino (sodba z dne 19. februarja 2002, C-35/99, Recueil, str. I-1529, točka 112), ki so bili predstavljeni 10. julija 2001. Primernost predlogov generalnega pravobranilca Légerja se do sedaj ni spremenila.

8 – Sodba z dne 12. septembra 2000 (od C-180/98 do C-184/98, Recueil, str. I-6451). V zvezi s tem ni pomembno, da je bil opis pripravljen z vidika konkurenčnega prava.

9 – Še leta 2008, to je po tem, ko je začela veljati Direktiva 2006/123, je Sodišče dopustilo ureditev, ki vsakomur in zlasti ponudnikom zobozdravstvenih storitev prepoveduje, da v okviru svobodnega poklica ali zobozdravstvene ordinacije kakor koli oglašujejo na področju zobozdravstva (sodba z dne 13. marca 2008 v zadevi Doulamis, C-446/05, Z.Odl., str. I-1377). Res je, da se je Sodišče v bistvu izreklo le z vidika člena 81 ES. V tej zadevi Sodišče ni obravnavalo vprašanja skladnosti zadevne ureditve s svobodo opravljanja storitev.

36. Ker člen 24(1) Direktive 2006/123 nalaga državam članicam, naj ukinejo vse popolne prepovedi glede poslovnih komunikacij za regulirane poklice, se zdi, da je pristop v tej direktivi to spremenil. Je zato treba priznati, da posebnosti storitev, ki jih zagotavljajo regulirani poklici, ne zahtevajo več ločene ureditve poslovnih komunikacij od tiste, ki se uporablja za druge storitve?

37. Z vidika člena 24(2) Direktive 2006/123 je treba na tako vprašanje odgovoriti nikalno. Ta določba nalaga državam članicam, da zagotovijo, da so poslovne komunikacije reguliranih poklicev v skladu s poklicnimi predpisi, usklajenimi z zakonodajo Unije, in se – glede na posebnosti posameznega poklica – nanašajo zlasti na neodvisnost, dostojanstvo in integriteto poklica ter na poslovno skrivnost. V skladu z uvodno izjavo 100 Direktive 2006/123 to pomeni, da države članice lahko ohranijo prepovedi, ki se nanašajo na vsebino in metode poslovnih komunikacij.

38. Razmerje med določbami iz odstavkov 1 in 2 člena 24 Direktive 2006/123 ni razmerje med načelom, v tem primeru ukinitvijo vseh popolnih prepovedi glede poslovnih komunikacij za regulirane poklice, in izjemo od tega načela. Nasprotno, določbe iz odstavka 2

dopolnjujejo načelo iz odstavka 1. Zato so popolne prepovedi glede poslovnih komunikacij za regulirane poklice prepovedane, ne da bi se državam članicam prepovedalo, da uvedejo prepovedi, ki se nanašajo na vsebino poslovne komunikacije.

39. Menim, da iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti nameraval ukiniti vsakršno popolno prepoved določene oblike poslovne komunikacije in ne samo popolne prepovedi vsakršne poslovne komunikacije za regulirane poklice. Tako razlago člena 24 bi lahko potrdila uvodna izjava 100 Direktive 2006/123, v skladu s katero odprava popolne prepovedi poslovnih komunikacij za regulirane poklice ne zadeva prepovedi, ki se nanašajo na vsebino poslovnih komunikacij, ampak tiste, ki na splošno in za določen poklic prepovedujejo eno ali več oblik poslovnih komunikacij.

40. Taka ugotovitev pa problema, ki ga odpira vprašanje za predhodno odločanje, ne reši popolnoma.

41. Glede na nejasnost vsebine izraza „akvizicija“ se je treba vprašati, ali gre za dovolj samostojno obliko poslovne komunikacije (kar pomeni, da bi bila njena prepoved



v nasprotju z zahtevo iz člena 24(1) Direktive 2006/123, razlaganega tako, kot sem navedel zgoraj) ali gre le za poseben način (posebno „metodo“) oglaševanja kot oblike poslovne komunikacije.

(b) komunikacije v zvezi z blagom, storitvami ali podobo podjetja, organizacije ali osebe, ki so zbrana neodvisno, zlasti kadar se posredujejo brez finančnega nadomestila.“

42. V Direktivi 2006/123 je samo ena splošna opredelitev pojma poslovna komunikacija brez pojasnila o različnih oblikah ali navajanja primerov zanje. V členu 4, točka 12, te direktive je ta pojem opredeljen na dva načina, pozitivno (kaj pojem poslovna komunikacija zajema) in negativno (česa pojem ne zajema). Poslovna komunikacija pozitivno pomeni „vsako obliko komuniciranja, namenjenega neposredni ali posredni promociji blaga, storitev ali podobe podjetja, organizacije ali osebe, ki opravlja trgovsko, industrijsko ali obrtno dejavnost ali reguliran poklic“. Negativno pa ti elementi niso zajeti v pojmu poslovna komunikacija:

„(a) informacije, ki omogočajo podjetjem, organizacijam ali osebam neposreden začetek opravljanja dejavnosti, kar vključuje zlasti ime domene ali naslov elektronske pošte;

43. Kot sem že navedel, gre za zelo splošno opredelitev, vendar je hkrati treba priznati, da je dovolj prilagodljiva, zato da lahko sledi hitremu razvoju v sektorju komunikacij.

44. Pravo Unije, tako kot Direktiva 2006/123, ne vsebuje nobene zakonske opredelitve pojma „akvizicija“. Poleg tega je njegova vsebina v pravnih redih različnih držav članic lahko različna. V zvezi s kodeksom poklicne etike, ki je predmet spora o glavni stvari, akvizicija v smislu prepovedi iz njegovega člena 12 pomeni, da računovodski strokovnjak vzpostavi stik s tretjo osebo, ki tega ni sama predlagala, zato da bi ji ponudil svoje storitve.

45. Menim, da se vsebino pojma akvizicija lahko opredeli glede na tri elemente. Dva od teh sta v bistvu elementa, ki ju navaja francoska vlada. Gre, prvič, za element premikanja, kar pomeni, da tisti, ki opravlja reguliran poklic, vzpostavi neposredni, osebni stik s tretjo osebo, ki tega ni sama predlagala, in drugič, za vsebinski element, pri katerem gre za predajo oglasnega sporočila. Vendar to ne more

biti katero koli oglasno sporočilo, to je lahko samo sporočilo, ki presega omejitve informacij o dejavnosti zadevne osebe, ki opravlja reguliran poklic in ponuja svoje storitve. Tretji element je individualizacija naslovnika omenjenega oglasnega sporočila.

46. Posledica te opredelitve je, da je izključena akvizicija prek določenih medijev, kot so televizija, radio ali tiskani mediji. V teh primerih namreč ni elementa individualizacije naslovnika oglasnega sporočila. Nasprotno pa so telefon, pošta ali elektronska pošta značilni instrumenti akvizicije.<sup>10</sup>

47. Zaradi dveh razlogov menim, da se v okviru prava Unije akvizicija ne šteje za poseben način poslovnega komuniciranja, ampak samo za poseben način oglaševanja kot oblike poslovne komunikacije.

10 – V zvezi z akvizicijo po elektronski pošti opozarjam, da člen 13(1) Direktive 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah, UL L 201, str. 37) določa, da je uporaba elektronske pošte za neposredno trženje dovoljena samo za naročnike, ki v to predhodno privolijo.

48. Najprej je treba navesti Direktivo 2001/83/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. novembra 2001 o zakoniku Skupnosti o zdravilih za uporabo v humani medicini<sup>11</sup>, katere člen 86(1) določa, da „oglaševanje zdravil“ „vključuje vse oblike obveščanja, vključno z obveščanjem od vrat do vrat, agitiranjem ali spodbujanjem z namenom, da se spodbuja predpisovanje, izdajanje, prodaja ali potrošnja zdravil“. Ta določba vsebuje tudi neizčrpen seznam oblik oglaševanja, med katerimi so tudi prakse, ki ustrezajo moji opredelitvi akvizicije. Gre na primer za oglaševanje zdravil osebam, usposobljenim za predpisovanje ali izdajanje zdravil, ali za obiske strokovnih sodelavcev za prodajo zdravil pri osebah, usposobljenih za predpisovanje ali izdajanje zdravil.

49. Nato je treba navesti sodbo Sodišča v zadevi Alpine Investments<sup>12</sup>. V točki 28 te sodbe je Sodišče navedlo, da je telefonsko pridobivanje strank „hitra in neposredna tehnika oglaševanja in navezovanja stika“.

50. Ob upoštevanju moje opredelitve akvizicije ter opredelitve iz Direktive 2001/83 in zgoraj navedene sodbe Alpine Investments je treba ugotoviti, da prepoved akvizicije ni v nasprotju z zahtevo, ki izhaja iz člena 24(1)

11 – UL L 311, str. 67.

12 – Sodba z dne 10. maja 1995 (C-384/93, Recueil, str. I-1141).

Direktive 2006/123, ker akvizicija ni dovolj samostojna oblika poslovne komunikacije, ki se lahko razlikuje od oglaševanja, ampak je, nasprotno, samo metoda oglaševanja.

da taka metoda oglaševanja zadeva predvsem neodvisnost računovodskih strokovnjakov.

51. Zato je mogoče ugotoviti, da bi prepoved akvizicije za računovodske strokovnjake iz člena 12 kodeksa poklicne etike lahko pomenila uresničitev možnosti, ki se odpira v členu 24(2) Direktive 2006/123, da se s poklicnimi predpisi, ki se nanašajo na neodvisnost, dostojanstvo in integriteto poklica ter na poslovno skrivnost, nadzorujejo vsebina in metode poslovnih komunikacij.

54. Neodvisnost je načelo delovanja, ki zadeva samo bistvo poklica računovodskih strokovnjakov. S smiselno uporabo opredelitve neodvisnosti, ki jo je dalo Sodišče v sodbi z dne 9. marca 2010 v zadevi Komisija proti Nemčiji<sup>13</sup>, je neodvisnost računovodskih strokovnjakov mogoče opredeliti kot izključitev kakršnega koli navodila in drugega zunanjšega vpliva, ali neposrednega ali posrednega, ki bi lahko ogrožal izvajanje njihovih nalog.

52. Veljavnost te domneve je nazadnje odvisna od odgovora na dve vprašanji. Najprej gre za vprašanje, ali akvizicija, ki jo izvajajo računovodski strokovnjaki, pomeni grožnjo za neodvisnost, dostojanstvo in integriteto tega poklica ali poslovno skrivnost. Če je tako, je nato treba izvedeti, ali prepoved akvizicije za računovodske strokovnjake ni diskriminatorna, ali je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in sorazmerna.

55. Menim, da je splošno znano, da se z neposrednim in osebnim stikom med potencialno stranko in računovodskim strokovnjakom, ki tako ponuja svojo storitev (kar je eno od meril za akvizicijo), lahko vzpostavi osebni odnos, ki vsebuje možnost vplivanja. Treba je poudariti, da gre za notorično (splošno znano) dejstvo, ki ga potrjujejo izkušnje in ga običajno ni treba potrditi. Seveda je v konkretnem primeru vedno treba dokazati, da je neposredni in osebni stik tako vplival na

53. V zvezi z akvizicijo kot grožnjo za vrednote iz člena 24(2) Direktive 2006/123 menim,

13 – C-518/07, ZOdl., str. I-1885, točka 30.

računovodskega strokovnjaka, da njegove dejavnosti ni več mogoče šteti za neodvisno.

56. Ugotovim lahko vsaj to, da neposredni in osebni stik med potencialno stranko in računovodskim strokovnjakom, ki tako ponuja svoje storitve, vključuje resnično grožnjo za neodvisnost računovodskega strokovnjaka. S tega vidika prepoved akvizicije za računovodske strokovnjake prispeva k preprečevanju položajev, ki lahko vzbudijo dvom o neodvisnosti računovodskih strokovnjakov.

57. Iz navedenega izhaja, da se prepoved akvizicije v kodeksu poklicne etike lahko šteje za poklicni predpis, ki ščiti neodvisnost poklica računovodskih strokovnjakov.

58. Treba je še ugotoviti, ali ob upoštevanju postavljenih zahtev prepoved akvizicije za računovodske strokovnjake res ni diskriminatorna, ali je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in sorazmerna.

59. Dobro se zavedam, da prepoved akvizicije ovira svobodo opravljanja storitev. To lahko velja tudi za druge poklicne predpise, katerih namen je zaščititi neodvisnost, dostojanstvo in integriteto reguliranih poklicev

ter poslovno skrivnost. Zato je v členu 24(2) Direktive 2006/123 določeno, da zadevni poklicni predpisi ne smejo biti diskriminatorni biti morajo utemeljeni s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in sorazmerni. Gre za ustaljene pogoje, ki so povezani z utemeljitvijo ovir za temeljne svoboščine na notranjem trgu.

60. Nediskriminatornost prepovedi akvizicije iz kodeksa poklicne etike se v tem primeru ne izpodbija.

61. V zvezi z utemeljitvijo prepovedi akvizicije s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, se težava pojavi, če upoštevamo člen 16(1)(b) Direktive 2006/123, v skladu s katerim države članice ne pogojujejo začetka opravljanja storitev ali njihovega opravljanja na svojem ozemlju z upoštevanjem kate-rih koli zahtev, ki niso utemeljene z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja.

62. Na prvi pogled se zdi, da je poklicne predpise, ki ovirajo svobodo opravljanja storitev, mogoče upravičiti samo s štirimi razlogi, navedenimi v členu 16(1)(b) Direktive 2006/123. Vendar bi taka razlaga onemogočila izvajanje člena 24(2), prvi stavek, Direktive

2006/123, v katerem so navedeni razlogi, s katerimi je utemeljen obstoj predpisov, ki urejajo poklicno etiko, kot je v tem primeru prepoved akvizicije, in sicer varstvo neodvisnosti, dostojanstva in integritete reguliranega poklica ter poslovne skrivnosti. Ni mogoče zahtevati, da so razlogi za iste predpise, ki urejajo poklicno etiko, različni.

63. Zato je treba ugotoviti, da se varstvo neodvisnosti, dostojanstva in integritete reguliranega poklica ter poslovne skrivnosti v smislu člena 24(2) Direktive 2006/123 štejejo za pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes.

64. Člen 24(2) Direktive 2006/123 je *lex specialis* v primerjavi s pravilom iz člena 16(1)(b) te direktive, tako da so za ureditev vsebine in metod poslovnih komunikacij reguliranih poklicev prav tako dopustni pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes in so neizčrpani naštetih v prvi navedeni določbi ter se razlikujejo od razlogov za utemeljitev iz člena 16(1)(b) Direktive 2006/123.

65. V točkah od 53 do 57 teh sklepnih predlogov sem že navedel, da je prepoved akvizicije lahko utemeljena z razlogi, ki se nanašajo na zaščito neodvisnosti računovodskih strokovnjakov.

66. V zvezi z vprašanjem sorazmernosti prepovedi akvizicije menim, da tak ukrep ne presega meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev njegovih legitimnih ciljev.

67. Ob upoštevanju pojma akvizicija, kot sem ga opredelil v teh sklepnih predlogih<sup>14</sup>, menim, da je prepoved akvizicije primerno pravno sredstvo za omejitev območja neposrednega in osebnega stika med potencialno stranko in računovodskim strokovnjakom, ki tako ponuja svojo storitev, in torej za krepitev neodvisnega opravljanja takega reguliranega poklica.

68. Ker je ureditev, ki je predmet spora o glavni stvari, dovolj natančna in ker je njeno uporabo mogoče nadzirati in usmerjati z ustreznim sredstvom, ta ureditev ne presega mej tistega, kar je potrebno za uresničitev njenih legitimnih ciljev. Treba je dodati, da oblike poslovne komunikacije, dovoljene računovodskim strokovnjakom, in njihovi načini uporabe zadoščajo, da računovodski strokovnjaki lahko obveščajo potencialne stranke o svojih dejavnostih v skladu z namenom zakonodajalca Skupnosti, izraženim v členu 24 Direktive 2006/123.

<sup>14</sup> – Glej točko 45 teh sklepnih predlogov.

## **Predlog**

69. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Conseil d'État, odgovori:

Ker je akvizicija poseben način izvajanja ene od oblik poslovnih komunikacij, in sicer oglaševanja, je treba člen 24(1) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, v skladu s katero je računovodskim strokovnjakom prepovedano kakršno koli ponujanje storitev tretjim osebam, ki tega niso same predlagale, če ta ureditev ni diskriminatorna ter je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes in so kot primer navedeni v členu 24(2) Direktive 2006/123, in sorazmerna.