



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 10. julija 2014*

„Neizpolnitev obveznosti države — Varstvo potrošnikov — Nepoštene poslovne prakse — Direktiva 2005/29/ES — Popolna uskladitev — Izključitev pripadnikov svobodnega poklica, zobozdravnikov in fizioterapevtov — Podrobna pravila oglaševanja znižanja cene — Omejitev ali prepoved nekaterih oblik potujoče prodaje“

V zadevi C-421/12,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 13. septembra 2012,

Evropska komisija, ki jo zastopata M. van Beek in M. Owsiany-Hornung, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Belgiji, ki jo zastopata T. Materne in J.-C. Halleux, agenta, skupaj z É. Balatejem, odvetnikom,

tožena stranka,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, sodnika, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka in po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. novembra 2013

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da:
 - Kraljevina Belgija s tem, da je s področja uporabe zakona z dne 14. julija 1991 o poslovnih praksah, obveščanju in varstvu potrošnikov (*Moniteur belge* z dne 29. avgusta 1991, str. 18712), kot je bil spremenjen z zakonom z dne 5. junija 2007 (*Moniteur belge* z dne 21. junija 2007, str. 34272; v nadaljevanju: zakon z dne 14. julija 1991) in s katerim je bila prenesena Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) (UL L 149, str. 22), izključila pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte, ni izpolnila obveznosti iz člena 3 v povezavi s členom 2(b) in (d) navedene direktive;
 - Kraljevina Belgija s tem, da je v veljavi ohranila člene 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 o tržnih praksah in varstvu potrošnika (*Moniteur belge* z dne 12. aprila 2010, str. 20803; v nadaljevanju: zakon z dne 6. aprila 2010), ni izpolnila obveznosti iz člena 4 Direktive 2005/29;
 - Kraljevina Belgija s tem, da je v veljavi ohranila člen 4(3) zakona z dne 25. junija 1993 o opravljanju in organizaciji potujočih in sejemskih dejavnosti (*Moniteur belge* z dne 30. septembra 1993, str. 21526), kot je bil spremenjen z zakonom z dne 4. julija 2005 (*Moniteur belge* z dne 25. avgusta 2005, str. 36965; v nadaljevanju: zakon z dne 25. junija 1993), in člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 o opravljanju in organizaciji potujočih dejavnosti (*Moniteur belge* z dne 29. septembra 2006, str. 50488; v nadaljevanju: kraljevi odlok z dne 24. septembra 2006), ni izpolnila obveznosti iz člena 4 Direktive 2005/29.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2005/29

- 2 V uvodnih izjavah 6, 15 in 17 Direktive 2005/29 je določeno:

„(6) Ta direktiva [...] približuje zakonodaje držav članic o nepoštenih poslovnih praksah, vključno z nepoštenim oglaševanjem, ki neposredno škodujejo ekonomskim interesom potrošnikov in na ta način posredno ekonomskim interesom zakonitih konkurentov. [...] Ne zajema niti ne vpliva na posamezne nacionalne zakonodaje o nepoštenih poslovnih praksah, ki škodujejo samo ekonomskim interesom konkurentov ali zadevajo poslovanje med trgovci; države članice bodo lahko, če bodo tako želele, še naprej v skladu z zakonodajo Skupnosti urejale takšne prakse, pri čemer bodo v celoti upoštevale načelo sorazmernosti. [...]

[...]

- (15) Če zakonodaja Skupnosti določa zahteve po informacijah v zvezi s tržnimi komunikacijami, oglaševanjem in trženjem, se šteje, da so po tej direktivi te informacije bistvene. Države članice bodo lahko ohranile ali dodale zahteve po informacijah, ki se nanašajo na pogodbeno pravo in imajo posledice na področju pogodbenega prava, v kolikor to dovoljujejo minimalne klavzule v obstoječih pravnih instrumentih Skupnosti. Neizčrpen seznam takšnih zahtev po informacijah, predvidenih v pravnem redu Skupnosti, je vsebovan v Prilogi II. Glede na popolno uskladitev, predvideno s to direktivo, veljajo za bistvene v smislu člena 7(5) te direktive samo tiste

informacije, ki jih zahteva zakonodaja Skupnosti. Če so države članice uvedle zahteve po informacijah, ki presegajo zahteve, določene v pravu Skupnosti z minimalnimi klavzulami, opustitev teh dodatnih informacij ne bo predstavljala zavajajoče opustitve po tej direktivi. Nasprotno pa bodo države članice lahko ohranile ali uvedle strožje predpise v skladu z zakonodajo Skupnosti, da bi zagotovile višjo raven varstva individualnih pogodbenih pravic potrošnikov, v kolikor bodo to dopuščale minimalne klavzule v pravu Skupnosti.

[...]

(17) Zaželeno je, da se za zagotovitev večje pravne varnosti opredelijo poslovne prakse, ki veljajo v vseh okoliščinah za nepošteno. Priloga I vsebuje torej izčrpen seznam vseh takšnih praks. To so edine poslovne prakse, ki lahko veljajo za nepošteno, ne da bi bila potrebna ocena posameznih primerov na podlagi določb iz členov 5 do 9. Seznam se lahko spremeni le s pregledom Direktive.“

3 Kot izhaja iz člena 1 Direktive 2005/29, je njen namen „prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga in doseči visoko raven varstva potrošnikov s približevanjem zakonov in drugih predpisov držav članic o nepoštenih poslovnih praksah, ki škodijo ekonomskim interesom potrošnikov“.

4 V skladu s členom 2(b) te direktive „trgovec“ pomeni „vsako fizično ali pravno osebo, ki v s to direktivo zajetih poslovnih praksah deluje za namene v zvezi s svojo trgovsko, poslovno [industrijsko], obrtno dejavnostjo ali svobodno poklicno dejavnostjo, in kogar koli, ki deluje v imenu ali na račun trgovca“. Člen 2(d) pa določa, da „poslovne prakse podjetji v razmerju do potrošnikov“ „pomenijo vsako dejanje, opustitev, ravnanje, razlago ali tržne komunikacije, vključno z oglaševanjem in trženjem, s strani trgovca, neposredno povezano s promocijo, prodajo ali dobavo izdelka potrošnikom“.

5 Člen 3 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za nepošteno poslovne prakse podjetij v razmerju do potrošnikov, kakor je določeno v členu 5, pred, med in po poslovni transakciji v zvezi z nekim izdelkom.

2. Ta direktiva ne posega v pogodbeno pravo in zlasti ne posega v predpise o veljavnosti, sklenitvi ali učinkih pogodb.

[...]

5. V obdobju šestih let od 12. 6. 2007 države članice na področju, približanem s to direktivo, lahko še naprej uporabljajo nacionalne določbe, ki so bolj omejevalne ali strožje kakor ta direktiva in ki izvajajo direktive, ki vsebujejo klavzule o minimalni uskladitvi. Ti ukrepi morajo biti bistveni za zagotovitev ustreznega varstva potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami in morajo biti sorazmerni z doseganjem tega cilja. Pregled iz člena 18 lahko, če se to smatra za primerno, vsebuje predlog za podaljšanje tega odstopanja za nadaljnje časovno omejeno obdobje.

6. Države članice nemudoma uradno obvestijo Komisijo o vseh nacionalnih določbah, ki se uporabljajo na podlagi odstavka 5.

[...]“

6 Člen 4 Direktive 2005/29 določa:

„Države članice ne omejujejo niti svobode opravljanja storitev niti prostega pretoka blaga iz razlogov, ki sodijo na področje, ki ga približuje ta direktiva.“

7 Člen 5 te direktive, naslovljen „Prepoved nepoštenih poslovnih praks“, določa:

„1. Nepoštene poslovne prakse so prepovedane.

2. Poslovna praksa je nepoštena, če:

(a) nasprotuje zahtevam poklicne skrbnosti

in

(b) v zvezi z izdelkom bistveno izkrivlja ali bi lahko izkrivljala ekonomsko obnašanje povprečnega potrošnika, ki ga izdelek doseže ali je nanj usmerjen, ali obnašanje povprečnega člana skupine, če je poslovna praksa usmerjena na določeno skupino potrošnikov.

[...]

4. Zlasti so nepoštene tiste poslovne prakse, ki so:

(a) zavajajoče, kakor je določeno v členih 6 in 7,

ali

(b) agresivne, kakor je določeno v členih 8 in 9.

5. Priloga I vsebuje seznam poslovnih praks, ki se v vseh okoliščinah štejejo za nepoštene. V vseh državah članicah se uporablja isti enotni seznam [...].“

Direktiva 85/577/EGS

8 Direktiva Sveta 85/577/EGS z dne 20. decembra 1985 za varstvo potrošnika v primeru pogodb, sklenjenih zunaj poslovnih prostorov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 262) se na podlagi njenega člena 1(1) uporablja za pogodbe, ki se med trgovcem, ki dobavi blago ali opravi storitve, in potrošnikom sklenejo med izletom, ki ga organizira trgovec zunaj svojih poslovnih prostorov, ali med obiskom trgovca, zlasti na potrošnikovem domu, če se obisk ne opravi na izrecno potrošnikovo željo.

9 V skladu s členom 5(1) te direktive ima v okviru pogodb, ki spadajo na področje te direktive, potrošnik pravico, da odstopi od pogodbe, tako da pošlje pisno obvestilo v roku, ki ni krajši od sedmih dni po prejemu pouka s strani trgovca o pravici potrošnika, da odstopi od pogodbe.

10 Člen 8 navedene direktive določa, da slednja „državam članicam ne preprečuje, da na področju, ki ga ureja ta direktiva, sprejmejo ali ohranijo bolj ugodne določbe za varstvo potrošnikov“.

Direktiva 98/6/ES

11 Kot izhaja iz člena 1 Direktive 98/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o varstvu potrošnikov pri označevanju cen potrošnikom ponujenih proizvodov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 32), je njen namen urediti označevanje prodajnih cen in cen na mersko enoto proizvodov, ki jih trgovci ponujajo potrošnikom, da bi se izboljšalo obveščanje potrošnikov in olajšala primerjava cen.

- 12 Člen 10 te direktive določa, da slednja „državam članicam ne preprečuje sprejetja ali ohranitve ugodnejših določb glede obveščanja potrošnikov in primerjave cen, brez poseganja v njihove obveznosti po Pogodbi“.

Direktiva 2011/83/EU

- 13 V skladu z uvodno izjavo 9 Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 304, str. 64) ta direktiva med drugim določa pravila o informacijah, ki se zagotovijo za pogodbe, sklenjene na daljavo, pogodbe, sklenjene zunaj poslovnih prostorov, ter pogodbe, ki niso pogodbe, sklenjene na daljavo ali zunaj poslovnih prostorov, ter ureja tudi pravico do odstopa za pogodbe, sklenjene na daljavo, in pogodbe, sklenjene zunaj poslovnih prostorov.
- 14 Člen 28 navedene direktive določa, da države članice do 13. decembra 2013 sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, ter da navedene ukrepe začnejo uporabljati 13. junija 2014.
- 15 Člen 31 te direktive določa, da se Direktiva 85/577 razveljavi od 13. junija 2014.

Belgijsko pravo

- 16 Zakon z dne 14. julija 1991 je na podlagi sprememb, ki jih je vanj vnesel zakon z dne 5. junija 2007, v notranje pravo prenesel Direktivo 2005/29. Ta zakon je bil razveljavljen 12. maja 2010 z zakonom z dne 6. aprila 2010.
- 17 Ta zakona, ki sta si sledila drug za drugim, s področja svoje uporabe izključujeta pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte. Člena 2(1) in (2) in 3(2) zakona z dne 6. aprila 2010 sta tako določala:

„Člen 2. V tem zakonu:

1. ‚podjetje‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ki dolgoročno sledi gospodarskemu cilju, vključno z njenimi združenji;
2. ‚pripadnik svobodnega poklica‘ pomeni vsako podjetje, ki ni trgovec v smislu člena 1 trgovinskega zakonika in ki je podrejen disciplinskemu organu, ustanovljenemu z zakonom;

[...]

Člen 3. [...]

2. Ta zakon ne velja za pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte.“

- 18 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) je s sodbama št. 55/2011 z dne 6. aprila 2011 (*Moniteur belge* z dne 8. junija 2011, str. 33389) in št. 192/2011 z dne 15. decembra 2011 (*Moniteur belge* z dne 7. marca 2012, str. 14196) razglasilo neustavnost členov 2(1) in (2) ter 3(2) zakona z dne 6. aprila 2010, in sicer v delu, v katerem so te določbe povzročile izključitev pripadnikov svobodnega poklica, zobozdravnikov in fizioterapevtov s področja uporabe tega zakona.

- 19 Člen 4 zakona z dne 2. avgusta 2002 o zavajajočem oglaševanju in o primerjalnem oglaševanju, o nedovoljenih pogojih in o pogodbah, sklenjenih na daljavo, kar zadeva svobodne poklice (*Moniteur belge* z dne 20. novembra 2002, str. 51704; v nadaljevanju: zakon z dne 2. avgusta 2002) opredeljuje zavajajoče oglaševanje ter določa prepoved takšnega oglaševanja na področju svobodnih poklicev.
- 20 Člena 43(2) in 51(3) zakona z dne 14. julija 1991 sta v bistvu določala, da trgovci ne smejo oglaševati znižanja cen zlasti na razprodajah, če prodajna cena proizvoda, ponujenega na razprodaji, ne odseva dejanskega znižanja glede na ceno, ki je veljala v mesecu neposredno pred datumom znižanja.
- 21 Na podlagi členov 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 je proizvode mogoče šteti za znižane samo, če je njihova cena nižja od referenčne cene, ki je opredeljena kot najnižja cena, ki jo je podjetje za te proizvode določilo v tem mesecu na tem prodajnem mestu ali v okviru te prodajne metode.
- 22 Člen 4 zakona z dne 25. junija 1993 določa, da je mogoče potujočo prodajo od vrat do vrat organizirati na domu potrošnika, če te dejavnosti zadevajo proizvode ali storitve, katerih skupni znesek ne preseže 250 EUR na potrošnika. Poleg tega člen 5 kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006, sprejetega za izvedbo zakona z dne 25. junija 1993, določa, da nekateri proizvodi ne morejo biti predmet potujočih dejavnosti, kot na primer zdravila, medicinski in ortopedski pripomočki, korekcijska stekla in okvirji zanje, žlahtne kovine in dragi kamni, naravni in gojeni biseri ter orožje in strelivo.

Predhodni postopek

- 23 Komisija je 2. februarja 2009 Kraljevini Belgiji poslala uradni opomin, ki je vseboval enajst očitkov glede različnih kršitev Direktive 2005/29. Ta država članica je v pisnih odgovorih z dne 3. junija 2009 in 24. junija 2009 napovedala zakonodajne spremembe za razrešitev problemov, ki jih je navedla Komisija. V tem okviru je 12. maja 2010 začel veljati zakon z dne 6. aprila 2010.
- 24 Komisija je po analizi tega zakona ugotovila, da z njim niso bili odpravljeni razlogi za štiri očitke, navedene v uradnem opominu. Zato je 15. marca 2011 Kraljevini Belgiji v zvezi s tem poslala obrazloženo mnenje. Slednja je na to mnenje odgovorila 11. maja 2011.
- 25 Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom Kraljevine Belgije glede treh očitkov, ki jih je bila navedla v svojem obrazloženem mnenju, zato se je odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Prvi očitek

- 26 S tem očitkom Komisija trdi, da Kraljevina Belgija s tem, da je s področja uporabe zakona z dne 6. aprila 2010 izključila pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte, ni izpolnila obveznosti iz člena 3(1) Direktive 2005/29 v povezavi njenim členom 2(b) in (d).

Dopustnost prvega očitka

– Trditve strank

- 27 Kraljevina Belgija trdi, da Komisija v okviru tega očitka ne upošteva zakona z dne 2. avgusta 2002. Ta še vedno veljavni zakon naj bi opredeljeval, kaj pomeni zavajajoče oglaševanje s strani pripadnika svobodnega poklica, ter tudi določal posebne ukrepe sodnega nadzora. Komisija pa naj v svoji tožbi ne

bi pojasnila, niti katere določbe glede varstva potrošnikov iz Direktive 2005/29 niso bile prenesene v belgijsko pravo niti v čem naj bi zakon z dne 2. avgusta 2002 pomenil neizpolnitev obveznosti iz te direktive.

- 28 Kraljevina Belgija prav tako trdi, da Komisija ne zanika, da člen 4 zakona z dne 2. avgusta 2002 pripadnikom svobodnih poklicev prepoveduje zavajajoče oglaševanje ter s tem izvaja člen 2(d) Direktive 2005/29. Tako naj bi ta določba nacionalnega prava pomenila vsaj delni prenos določb navedene direktive. Ker naj Komisija v svoji tožbi ne bi upoštevala zakona z dne 2. avgusta 2002, naj bi bil prvi tožbeni razlog nedopusten.
- 29 Komisija v repliki poudarja, da čeprav zakon z dne 2. avgusta 2002 pripadnikom svobodnih poklicev prepoveduje zavajajoče oglaševanje, pa namen tega zakona – na katerega se je Kraljevina Belgija prvič sklicevala v odgovoru na tožbo – dejansko ni prenos Direktive 2005/29, ampak v bistvu Direktive Sveta z dne 10. septembra 1984 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o zavajajočem oglaševanju (84/450/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 227).

– Presoja Sodišča

- 30 Komisija mora na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 120(c) Poslovnika Sodišča v vseh tožbah, vloženi na podlagi člena 258 PDEU, natančno navesti očitke, o katerih zahteva odločitev Sodišča, ter vsaj v obliki povzetka navesti pravne in dejanske elemente, na katerih ti očitki temeljijo. Torej mora tožba Komisije vsebovati koherenten in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodb (glej med drugim sodbo Komisija/Belgija, C-150/11, EU:C:2012:539, točki 26 in 27 in navedena sodna praksa).
- 31 V obravnavani zadevi tožba, ki jo je vložila Komisija in s katero Kraljevini Belgiji v bistvu očita, da je kršila člena 3(1) in 2(b) in (d) Direktive 2005/29, s tem ko je s področja uporabe nacionalne zakonodaje – s katero je bila ta direktiva prenesena, in sicer zakona z dne 6. aprila 2010 – izključila pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte, vsebuje jasen opis tega očitka ter pravne in dejanske elemente, na katerih temelji.
- 32 Res je, da ni sporno, da Komisija v tem procesnem aktu ni poskusila pojasniti, v čem zakon z dne 2. avgusta 2002, ki je veljal ob sprejetju Direktive 2005/29, ki pripadnikom svobodnega poklica prepoveduje zavajajoče oglaševanje, ni bil v skladu z določbami te direktive.
- 33 Vendar je v zvezi s tem treba poudariti, da je v okviru postopka zaradi ugotovitve neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 dolžnost zadevne države članice, da Komisiji na podlagi člena 4(3) PEU olajša izvedbo njene naloge, ki je, kot določa člen 17(1) PEU, zlasti to, da skrbi za uporabo določb PDEU in ukrepov, ki jih institucije sprejemajo v skladu s to pogodbo (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, C-456/03, EU:C:2005:388, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 34 Uporaba načela lojalnega sodelovanja je določena v členu 19 Direktive 2005/29, ki tako kot druge direktive državam članicam nalaga posredovati jasno in natančno obvestilo. Kot je Sodišče že presodilo, če takega podatka ni, Komisija ne more preizkusiti, ali je država članica direktivo izvedla dejansko in v celoti. Če država članica ne izpolni te obveznosti, ker ne posreduje nobenega obvestila ali ker posreduje obvestilo, ki ni dovolj jasno in natančno, lahko to že samo po sebi zadostuje, da se začne postopek zaradi ugotovitve te neizpolnitve na podlagi člena 258 PDEU (sodba Komisija/Italija, EU:C:2005:388, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 35 Vendar v obravnavani zadevi ni sporno, da Kraljevina Belgija trditev, da zakon z dne 2. avgusta 2002 pomeni prenos Direktive 2005/29, v svojo obrambo pred Sodiščem prvič navaja v odgovoru na tožbo. V odgovoru na obrazloženo mnenje je bila vsa obramba te države članice namreč omejena le na

sklicevanje na sodbo ustavnega sodišča št. 55/2011 z dne 6. aprila 2011, s katero je bila razglašena neustavnost izključitve pripadnikov svobodnega poklica s področja uporabe zakona z dne 6. aprila 2010. Ta država članica je med drugim navedla, da naj bi do zakonske spremembe z namenom uskladitve s pravom Unije prišlo „v prihodnjih tednih“.

- 36 V teh okoliščinah Kraljevina Belgija Komisiji ne more očitati, da se je v svoji tožbi omejila le na predstavitev, zakaj zakon z dne 6. aprila 2011 ne pomeni ustreznega prenosa Direktive 2005/29, ne da bi pojasnila, zakaj zakon z dne 2. avgusta 2002 na to ni imel nobenega vpliva. Dejansko, zatrjevano pomanjkanje natančnosti izhaja iz samega ravnanja organov te države članice v predhodnem postopku.
- 37 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je prvi očitek Komisije, ki ga je navedla v podporo svoji tožbi, treba razglasiti za dopusten.

Utemeljenost prvega očitka

– Trditve strank

- 38 Komisija zatrjuje – opirajoč se pri tem na besedilo členov 2(b) in 3(1) Direktive 2005/29, ki izrecno navaja svobodne poklicne dejavnosti – da ta direktiva velja za poslovne prakse vseh trgovcev, ne glede na njihov pravni status ali sektor njihove dejavnosti. Izrecna izključitev pripadnikov svobodnega poklica, zobozdravnikov in fizioterapevtov s področja uporabe zakona z dne 6. aprila 2010 naj bi zato kršila člen 3 Direktive 2005/29 v povezavi z njenim členom 2(b).
- 39 V predhodnem postopku je Kraljevina Belgija trdila, da je ustavno sodišče v sodbi št. 55/2011 z dne 6. aprila 2011 razglasilo neustavnost določb zakona z dne 6. aprila 2010, ki so s področja uporabe slednjega izključevale te poklice, ter da je taka razglasitev neustavnosti omogočila vložitev ničnostne tožbe zoper ta zakon v roku šestih mesecev, ki bi lahko vodila do retroaktivne razglasitve ničnosti izpodbijanih določb tega zakona. V zvezi s tem Komisija poudarja, prvič, da s to trditvijo Kraljevina Belgija priznava obstoj očitane ji neizpolnitve obveznosti, vključno na datum poteka roka, določenega v obrazloženem mnenju. Drugič, Komisija meni, da hipotetična retroaktivna razglasitev ničnosti, ki bi jo lahko opravilo ustavno sodišče, ne bi mogla odpraviti očitane neizpolnitve obveznosti ter bi nasprotovala sodni praksi Sodišča glede nujnosti jasnosti in pravne varnosti pri prenosu pravnih pravil Unije s področja varstva potrošnikov, če taka ureditev po svoji naravi ne bi odpravila kršitve, ki je obstajala ob poteku roka, določenega v obrazloženem roku.
- 40 Glede vsebinske presoje Kraljevina Belgija ne izpodbija, da so bili nekateri poklici dejansko izključeni s področja uporabe zakona z dne 6. aprila 2010. Vendar ta država članica poudarja, da je ustavno sodišče to izključitev razglasilo za neustavno s sodbama št. 55/2011 z dne 6. aprila 2011 in št. 192/2011 z dne 15. decembra 2011. Poudarja, da mora Sodišče presojo zadevnega prenosa opraviti ob upoštevanju teh sodb, ker se zaradi njih – pred potekom roka, določenega v obrazloženem mnenju – pred belgijskimi sodišči zadevne določbe iz zakona z dne 6. aprila 2010 niso mogle uporabiti, tako da je bila od razglasitve teh sodb izključitev, vsebovana v teh določbah, brez učinka.
- 41 Kraljevina Belgija v odgovoru na tožbo pojasnjuje tudi, da je bila na dan njegove vložitve pri ustavnem sodišču vložena ničnostna tožba, ki bi lahko, če ji bo ugodeno, pripeljala do retroaktivne razglasitve ničnosti členov 2(2) in 3(2) zakona z dne 6. aprila 2010. Iz tega naj bi izhajalo, da naj bi se za ti določbi nacionalnega prava štel, da nikoli nista bili del belgijskega pravnega reda, tako da bi se lahko štel, da Kraljevini Belgiji očitana neizpolnitev obveznosti nikoli ni obstajala.

– Presoja Sodišča

- 42 Poudariti je treba, da je Kraljevina Belgija – čeprav je priznala utemeljenost prvega očitka – zavrnila, da naj bi bila neizpolnitev obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija, „odpravljena“ z učinkom sodb ustavnega sodišča št. 55/2011 z dne 6. aprila 2011 in št. 192/2011 z dne 15. decembra 2011, s katerima sta bila za neustavna razglašena člena 2(2) in (3) in 3(2) zakona z dne 6. aprila 2010.
- 43 Vendar pa je treba poudariti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali okoliščine v notranjem pravnem redu, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz pravnih pravil Unije (glej med drugim sodbi Komisija/Luksemburg, C-450/00, EU:C:2001:519, točka 8, in Komisija/Luksemburg, C-375/04, EU:C:2005:264, točka 11).
- 44 Poleg tega pred nacionalnimi sodišči začeti postopek ne more vplivati na uporabo postopka iz člena 258 PDEU, ker ta dva postopka sledita različnim ciljem in imata različne učinke (glej sodbo Komisija/Italija, C-87/02, EU:C:2004:363, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 45 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da mora biti obstoj neizpolnitve obveznosti države ugotovljen na podlagi razmer v državi članici ob poteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (glej sodbe Komisija/Španija, C-168/03, EU:C:2004:525, točka 24; Komisija/Nemčija, C-152/05, EU:C:2008:17, točka 15, in Komisija/Luksemburg, C-282/08, EU:C:2009:55, točka 10). Sodišče naknadnih sprememb ne more upoštevati (glej med drugim sodbi Komisija/Irska, C-482/03, EU:C:2004:733, točka 11, in Komisija/Švedska, C-185/09, EU:C:2010:59, točka 9).
- 46 Poleg tega je Sodišče že presodilo, da tudi če je razlaga, ki izhaja iz ustaljene nacionalne sodne prakse, v skladu z zahtevami direktive, to ne pomeni jasnosti in natančnosti, potrebnih za zadovoljitev zahteve pravne varnosti, kar zlasti velja na področju varstva potrošnikov (glej sodbo Komisija/Nizozemska, C-144/99, EU:C:2001:257, točka 21).
- 47 Iz navedenega izhaja, da okoliščine, na katere se sklicuje Kraljevina Belgija, ne vplivajo na obstoj neizpolnitve obveznosti, ki je ta država vrh tega ne prereka.
- 48 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da je prvi očitek, ki ga navaja Komisija, utemeljen.

Drugi očitek

Trditve strank

- 49 Komisija ugotavlja, da členi 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 določajo, da mora biti v vsakem oglaševanju znižanja cene navedena cena, določena v zakonu, v obravnavani zadevi je to najnižja cena, ki je veljala v mesecu pred prvim dnevom zadevnega oglaševanja. Poleg tega naj bi te določbe prepovedovale, po eni strani, oglaševanje znižanja cen, daljše od meseca dni, po drugi strani pa načeloma, da bi bila takšna oglaševanja krajša od enega dne.
- 50 Ker pa je Direktiva 2005/29 popolnoma uskladila ureditev na področju nepoštenih poslovnih praks, naj bi njen člen 4 nasprotoval obstoju bolj omejevalnih nacionalnih določb – kakršne so tiste, navedene v prejšnji točki.
- 51 Priloga I k Direktivi 2005/29 naj bi namreč vsebovala izčrpen seznam 31 poslovnih praks, ki veljajo v vseh okoliščinah za nepošteno, med katerimi pa ni praks, na katere se nanaša belgijska zakonodaja o oglaševanju znižanja cen. Tako naj bi bilo takšne prakse treba presojati v vsakem posameznem primeru, da bi se ugotovilo, ali jih je treba šteti za nepošteno ali ne. Učinek belgijske zakonodaje pa

naj bi bil prepoved vsakršnega znižanja cen, ki ne izpolnjuje pogojev iz tega zakona, tudi če se takšne prakse, presoјane v vsakem posameznem primeru, ne bi štele za zavajajoče ali nepoštenе v smislu te direktive.

- 52 Kraljevina Belgija po eni strani poudarja, da Direktiva 2005/29, čeprav se z njo opravi popolna uskladitev, ne vsebuje ustreznih in usklajenih pravil, ki bi omogočila ugotoviti ekonomsko stvarnost oglaševanj znižanj cen. Po drugi strani pa naj Direktiva 98/6 ne bi bila spremenjena z Direktivo 2005/29. Člen 10 Direktive 98/6 pa naj bi države pooblašča, da sprejmejo ali ohranijo ugodnejše določbe glede obveščanja potrošnikov in primerjave cen.
- 53 Poleg tega naj bi Sodišče v sodbi GB-INNO-BM (C-362/88, EU:C:1990:102) kot načelo priznalo pravico potrošnika do obveščенosti, tako da naj bi bilo člene 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 treba dejansko preučiti le ob upoštevanju člena 28 PDEU.

Presoja Sodišča

- 54 Uvodoma je treba pojasniti, da se členi 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 nanašajo na oglaševanja znižanja cen, ki so poslovne prakse v smislu člena 2(d) Direktive 2005/29 in zato spadajo na področje uporabe te direktive (glej v tem smislu sklep INNO, C-126/11, EU:C:2011:851, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 55 Sodišče je že presodilo, da Direktiva 2005/29 na ravni Skupnosti popolnoma usklajuje pravila o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov. Zato, kot izrecno določa člen 4 te direktive, države članice niti zaradi doseganja višje ravni varstva potrošnikov ne smejo sprejeti bolj omejevalnih ukrepov, kot so opredeljeni z navedeno direktivo (glej sodbi Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, točka 41, in Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, točka 37).
- 56 Poleg tega je v Prilogi I k Direktivi 2005/29 naveden izčrpen seznam 31 poslovnih praks, ki se v skladu s členom 5(5) te direktive „v vseh okoliščinah“ štejejo za nepoštenе. Zato lahko, kot je izrecno pojasnjeno v uvodni izjavi 17 navedene direktive, samo te poslovne prakse veljajo za nepoštenе, ne da bi bila potrebna ocena posameznih primerov na podlagi členov od 5 do 9 Direktive 2005/29 (glej sodbo Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, točka 45).
- 57 Kraljevina Belgija v bistvu trdi, da bolj omejevalni ukrepi – kakršni so določeni v členih 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 – ostajajo dovoljeni na podlagi klavzule o minimalni uskladitvi iz člena 10 Direktive 98/6, ki države pooblašča, da sprejmejo ali ohranijo ugodnejše določbe glede obveščanja potrošnikov in primerjave cen.
- 58 V zvezi s tem ni sporno, da so na podlagi člena 3(5) Direktive 2005/29 v obdobju šestih let od 12. junija 2007 države članice na področju, približanem s to direktivo, lahko še naprej uporabljale nacionalne določbe, ki so bolj omejevalne ali strožje kakor ta direktiva in ki izvajajo direktive, ki vsebujejo klavzule o minimalni uskladitvi.
- 59 Vendar pa je treba ugotoviti, da – kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 58 in naslednjih svojih sklepnih predlogov – namen Direktive 98/6 ni varstvo potrošnikov v zvezi z označevanjem cen na splošno, ampak njihovo bolj specifično varstvo glede označevanja cen izdelkov s sklicevanjem na različne količinske enote.
- 60 Zato ni mogoče sprejeti trditve, da člen 10 Direktive 98/6 lahko upraviči ohranitev bolj omejevalnih nacionalnih določb, ki se nanašajo na ekonomsko stvarnost oglaševanj znižanj cen in kakršne so členi 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010, saj te določbe ne spadajo na področje uporabe Direktive 98/6.

- 61 Posledično je takšna nacionalna ureditev, ki na splošno prepoveduje prakse, ki niso navedene v Prilogi I k Direktivi 2005/29, ne da bi se opravila posamična analiza njihove „nepoštenosti“ – ob upoštevanju meril, določenih v členih od 5 do 9 te direktive – v nasprotju s členom navedene direktive in s ciljem popolne uskladitve, ki mu sledi ta direktiva, in to tudi če se s to ureditvijo želi doseči višja raven varstva potrošnikov (glej v tem smislu sodbo Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, točke 41, 45 in 53).
- 62 Glede trditve v zvezi z učinki sodbe GB-INNO-BM (EU:C:1990:102) je treba poudariti – tako kot je to storila Komisija – da so okoliščine zadeve, v kateri je bila izdana navedena sodba, drugačne od tistih, ki so bile podlaga za to tožbo. V navedeni zadevi je Sodišče namreč ugotovilo, da prost pretok blaga načeloma nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki potrošnikom preprečuje dostop do nekaterih informacij, medtem ko je namen Direktive 2005/29 – kot to izhaja iz njenega člena 1 – „prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga in doseči visoko raven varstva potrošnikov“.
- 63 Vendar pa je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča treba vse nacionalne ukrepe na področju, ki je bilo predmet temeljite uskladitve na ravni Unije, presojati glede na določbe tega ukrepa uskladitve, ne pa primarnega prava (glej sodbo Gysbrechts in Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 64 Ker je bila z Direktivo 2005/29, kot je bilo navedeno že v točki 55 te sodbe, opravljena popolna uskladitev pravil o nepoštenih poslovnih praksah, je treba zadevne nacionalne ukrepe posledično presojati le ob upoštevanju določb navedene direktive, ne pa člena 28 PDEU.
- 65 Sodba GB-INNO-BM (EU:C:1990:102), na katero se sklicuje Kraljevina Belgija, je v zvezi s tem brezpredmetna, saj se je nanašala na področje, ki takrat še ni bilo predmet takšne uskladitve.
- 66 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je drugi očitek Komisije utemeljen.

Tretji očitek

Trditve strank

- 67 Komisija na eni strani opozarja, da je na podlagi člena 4(3) zakona z dne 25. junija 1993 prepovedana – razen za nekatere proizvode in storitve – vsakršna prodaja od vrat do vrat, če je organizirana na domu potrošnika za proizvode in storitve, katerih skupni znesek preseže 250 EUR na potrošnika. Na drugi strani pa Komisija poudarja, da člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 prepoveduje potujočo prodajo nekaterih proizvodov in storitev, na primer žlahtnih kovin, dragih kamnov in naravnih biserov.
- 68 Komisija navaja, da se z Direktivo 2005/29 opravlja popolna uskladitev in da so nepoštenne prakse v Prilogi I k tej direktivi navedene izčrpno, ter poudarja, da tam prepovedi, kakršne določajo nacionalne določbe, niso zajete, iz česar zaključuje, da takšnih prodaj ni mogoče prepovedati na splošno, ampak jih je treba presojati v vsakem posameznem primeru, da bi se ugotovilo, ali so ali niso nepoštenne prakse, ki morajo biti prepovedane.
- 69 Kraljevina Belgija v bistvu trdi, da sta tako člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 kot člen 4(3) zakona z dne 25. junija 1993 zajeta s področjem uporabe Direktive 85/577 in pomenita strožje nacionalne ukrepe, dovoljene v okviru navedene direktive. Natančneje, ta država članica poudarja, da Direktiva 2005/29 dopolnjuje veljavne predpise Unije na področju potrošnikov, pri čemer ne spreminja ali omejuje obsega Direktive 85/577, katere področje uporabe je dopolnilno k področju uporabe Direktive 2005/29.

- 70 Poleg tega naj bi bili navedeni nacionalni ukrepi del ukrepov za prenos Direktive 2011/83, ki jih je bila ta država članica dolžna sprejeti najkasneje do 13. decembra 2013.

Presoja Sodišča

- 71 Uvodoma je treba pojasniti – kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 79 sklepnih predlogov – da je očitno, prvič, da zadevni nacionalni ukrepi, ki se nanašajo na prepoved nekaterih oblik potujoče prodaje, spadajo na področje uporabe Direktive 2005/29, saj so poslovne prakse v smislu člena 2(d) te direktive, in drugič, da so ti ukrepi lahko v skladu z Direktivo 85/577 za varstvo potrošnika v primeru pogodb, sklenjenih zunaj poslovnih prostorov, katere klavzula o minimalni uskladitvi, navedena v njenem členu 8, državam članicam omogoča, da „na področju, ki ga ureja ta direktiva“, sprejmejo ali ohranijo „bolj ugodne določbe za varstvo potrošnikov“.
- 72 Člen 4 Direktive 2005/29 nasprotuje temu, da bi se v veljavi ohranili bolj omejevalni nacionalni ukrepi, z izjemo člena 3(5) te direktive, na podlagi katerega „[v] obdobju šestih let od 12. 6. 2007 države članice na področju, približanem [z navedeno] direktivo, lahko še naprej uporabljajo nacionalne določbe, ki so bolj omejevalne ali strožje kakor ta [ista] direktiva in ki izvajajo direktive, ki vsebujejo klavzule o minimalni uskladitvi“.
- 73 Posledično iz člena 3(5) Direktive 2005/29 jasno izhaja, da imajo države članice zgolj možnost nadaljnje uporabe bolj omejevalnih ali strožjih nacionalnih določb, ki že obstajajo ob začetku veljave Direktive 2005/29.
- 74 Člen 4(3) zakona z dne 25. junija 1993 in člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 pa sta začela veljati 4. julija 2005 oziroma 24. septembra 2006, torej po začetku veljave Direktive 2005/29. Zato Kraljevina Belgija ob začetku veljave te direktive ni več uporabljala obstoječe zakonodaje.
- 75 Posledično iz člena 3(5) Direktive 2005/29 izhaja, da slednja zadevni nacionalni zakonodaji nasprotuje.
- 76 Glede trditve Kraljevine Belgije, da naj bi zadevna nacionalna ureditev temeljila na Direktivi 2011/83, zadošča ugotovitev, da ta direktiva v trenutku poteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 15. maja 2011, ni bila v veljavi, tako da take trditve – ob upoštevanju načel, navedenih v točki 45 te sodbe – ni mogoče sprejeti.
- 77 Glede na te preudarke je treba tretji očitek Komisije razglasiti za utemeljen.
- 78 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da Kraljevina Belgija – s tem, da je s področja uporabe zakona z dne 14. julija 1991, s katerim je bila v notranje pravo prenesena Direktiva 2005/29, izključila pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte ter da je v veljavi ohranila člene 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010, člen 4(3) zakona z dne 25. junija 1993 in člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 – ni izpolnila obveznosti iz členov 2(b) in (d), 3 in 4 Direktive 2005/29.

Stroški

- 79 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov, in ker slednja s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Kraljevina Belgija

- s tem, da je s področja uporabe zakona z dne 14. julija 1991 o poslovnih praksah, obveščanju in varstvu potrošnikov, kot je bil spremenjen z zakonom z dne 5. junija 2007 in s katerim je bila v notranje pravo prenesena Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah), izključila pripadnike svobodnega poklica, zobozdravnike in fizioterapevte;
- s tem, da je v veljavi ohranila člene 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 o tržnih praksah in varstvu potrošnika, in
- s tem, da je v veljavi ohranila člen 4(3) zakona z dne 25. junija 1993 o opravljanju in organizaciji potujočih in sejemskih dejavnosti, kot je bil spremenjen z zakonom z dne 4. julija 2005, in člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 o opravljanju in organizaciji potujočih dejavnosti,

ni izpolnila obveznosti iz členov 2(b) in (d), 3 in 4 Direktive 2005/29.

2. Kraljevini Belgiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi