



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 26. novembra 2013¹

Zadeva C-421/12

**Evropska komisija
proti
Kraljevini Belgiji**

(Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je Komisija vložila zoper Kraljevino Belgijo)

„Neizpolnitev obveznosti — Varstvo potrošnikov — Nepoštene poslovne prakse — Direktiva 2005/29/ES — Izključitev svobodnih poklicev, zobozdravnikov in fizioterapevtov — Nacionalna zakonodaja o oglaševanju znižanj cen — Nacionalna zakonodaja, ki omejuje ali prepoveduje nekatere oblike potujočih dejavnosti — Večje varstvo — Popolna uskladitev“

1. V okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti zaradi domnevno nepravilnega prenosa Direktive 2005/29² (v nadaljevanju: Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) ima Sodišče priložnost podati stališče glede prehodne ureditve, določene v členu 3(5) navedene direktive, v skladu s katero lahko države članice – za neko obdobje in pod nekaterimi pogoji – na področju varstva potrošnikov uporabljajo nacionalne določbe, ki so „bolj omejevalne ali strožje“ od določb iz Direktive 2005/29.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Direktiva 2005/29

2. V uvodni izjavi 6 Direktive 2005/29 je navedeno, da slednja „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. Ta direktiva ne zajema niti ne vpliva na določbe Direktive 84/450/EGS o oglaševanju, ki je zavajajoče za podjetja, vendar ni zavajajoče za potrošnike, ter o primerjalnem oglaševanju. [...]“.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — 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 (UL L 149, str. 22).

3. V nadaljevanju je v uvodni izjavi 14 iste direktive navedeno, da je „[zaželeno,] da zavajajoče poslovne prakse zajemajo prakse, vključno zavajajoče oglaševanje, ki z zavajanjem potrošniku preprečijo, da izbere ob poznavanju vseh pomembnih dejstev in torej učinkovito. Ta direktiva v skladu z zakoni in praksami držav članic o zavajajočem oglaševanju deli zavajajoče prakse na zavajajoča dejanja in zavajajoče opustitve. V zvezi z opustitvami predvideva ta direktiva omejeno število ključnih informacij, ki jih potrošnik potrebuje, da lahko sprejme odločitev o poslu ob poznavanju vseh pomembnih dejstev. [...]“.

4. V uvodni izjavi 15 pa je navedeno, da „[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“.

5. Nazadnje, v uvodni izjavi 17 je navedeno, da „[je zaželeno], 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“.

6. Člen 1 Direktive 2005/29 določa, da „[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“.

7. V členu 2 Direktive je podanih več opredelitev, med katerimi so za obravnavano zadevo pomembne te:

„(b) ‚trgovec‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ki v s to direktivo zajetih poslovnih praksah deluje za namene v zvezi s svojo trgovsko, poslovno, obrtno dejavnostjo ali svobodno poklicno dejavnostjo, in kogar koli, ki deluje v imenu ali na račun trgovca;

[...]

(d) ‚poslovne prakse podjetij 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“.

8. Člen 3 Direktive 2005/29, 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.

[...]

4. V primeru nasprotja med določbami te direktive in drugimi pravili Skupnosti, ki urejajo posebne vidike nepoštenih poslovnih praks, prevladajo slednja in se uporabljajo za te posebne vidike.

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.

[...]“.

9. V skladu s členom 4 Direktive 2005/29 „[d]ržave članice ne omejujejo niti svobode opravljanja storitev niti prostega pretoka blaga iz razlogov, ki sodijo na področje, ki ga približuje ta direktiva“.

10. Člen 5 Direktive 2005/29, 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, ki se lahko spremeni samo s pregledom te direktive.

[...]“.

11. Člen 6 Direktive 2005/29, naslovljen „Zavajajoča dejanja“, določa:

„1. Poslovna praksa se šteje za zavajajočo, če vsebuje napačne informacije in je torej neresnična, ali če na kakršen koli način, vključno s celotno predstavitvijo, zavaja ali bi utegnila zavajati povprečnega potrošnika, četudi je informacija točna glede enega ali več sledečih elementov, ter v vsakem primeru povzroči ali bi utegnila povzročiti, da povprečni potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je drugače ne bi sprejel:

[...]

(d) glede cene ali načina izračunavanja cene ali obstoja določene cenovne prednosti;

[...]“.

3. Direktiva 85/577³

12. Člen 1(1) Direktive 85/577 določa, da se ta „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:

(i) na potrošnikovem domu ali na domu drugega potrošnika;

(ii) na delovnem mestu potrošnika, če se obisk ne opravi na izrecno potrošnikovo željo“.

13. Člen 8 Direktive 85/577 določa, da ta „državam članicam ne preprečuje, da na področju, ki ga ureja ta direktiva, sprejmejo ali ohranijo bolj ugodne določbe za varstvo potrošnikov“.

4. Direktiva 98/6⁴

14. Iz člena 1 Direktive 98/6 izhaja, da „[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“.

15. Direktiva 98/6 v skladu s svojim členom 10 „državam članicam ne preprečuje sprejetja ali ohranitve ugodnejših določb glede obveščanja potrošnikov in primerjave cen, brez poseganja v njihove obveznosti po Pogodbi“.

3 — 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).

4 — Direktiva 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).

B – Nacionalno pravo

16. Zakon z dne 5. junija 2007 o spremembi zakona z dne 14. julija 1991 o poslovnih praksah, obveščanju in varstvu potrošnikov ter o prenosu Direktive 2005/29,⁵ v povezavi z zakonom z dne 6. aprila 2010 o tržnih praksah in varstvu potrošnikov,⁶ s svojega področja uporabe izključuje pripadnike svobodnega poklica ter zobozdravnike in fizioterapevte.

17. Belgijsko ustavno sodišče je s sodbo št. 44/2011 z dne 6. aprila 2011, ki je bila potrjena s sodbo št. 192/2011 z dne 15. decembra 2011, nekatere določbe zakona z dne 6. aprila 2010 razglasilo za neustavne, ker so s svojega področja uporabe izključevale pripadnike svobodnega poklica ter zobozdravnike in fizioterapevte.

18. Zakon 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,⁷ v členu 4 vsebuje opredelitev zavajajočega oglaševanja in prepoved takšnega oglaševanja na področju svobodnih poklicev.

19. Člena 43(2) in 51(3) navedenega zakona z dne 14. julija 1991 sta določala, da trgovci ne smejo oglaševati znižanja cen na razprodajah, če to znižanje ni dejansko glede na ceno, ki je veljala v mesecu neposredno pred datumom znižanja.

20. Na podlagi členov od 20 do 23 in 29 navedenega 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.

21. Zakon z dne 25. junija 1993 o opravljanju in organizaciji potujočih in sejemskih dejavnosti,⁸ kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 4. julija 2005,⁹ določa, da je mogoče prodajo od vrat do vrat organizirati na domu potrošnika, če skupni znesek ne preseže 250 EUR na potrošnika. Člen 5 kraljeve uredbe z dne 24. septembra 2006 o opravljanju in organizaciji potujočih dejavnosti¹⁰ določa, da predmet potujočih dejavnosti med drugim ne morejo biti zdravila, zdravilne rastline in pripravki iz teh rastlin ter kakršen koli proizvod, namenjen spremembi zdravstvenega stanja, medicinski in ortopedski pripomočki, korekcijska stekla in okvirji zanje, žlahtne kovine in dragi kamni, biseri, orožje in strelivo.

II – Predhodni postopek

22. Komisija je po več neformalnih kontaktih z belgijskimi organi Kraljevini Belgiji 2. februarja 2009 poslala uradni opomin zaradi neustreznega prenosa Direktive 2005/29. Z dopisoma z dne 3. junija 2009 in 24. junija 2009 so belgijski organi napovedali nekatere zakonodajne spremembe za razrešitev vprašanj, ki jih je navedla Komisija. S tem namenom je bil sprejet zakon z dne 6. aprila 2010 o tržnih praksah in varstvu potrošnikov, ki je začel veljati 12. maja 2010.

23. Komisija je z obrazloženim mnenjem z dne 15. marca 2011 belgijskim organom sporočila, da zakon z dne 6. aprila 2010 ni dal ustreznega odgovora na štiri razloge za neizpolnitev obveznosti, navedene v uradnem opominu z dne 2. februarja 2009.

5 — *Moniteur belge* z dne 21. junija 2007, št. 2007011259, str. 34272.

6 — *Moniteur belge* z dne 12. aprila 2010, št. 2010011166, str. 20803.

7 — *Moniteur belge* z dne 20. novembra 2002, št. 2002009820, str. 51704.

8 — *Moniteur belge* z dne 30. septembra 1993, št. 199301806, str. 21526.

9 — *Moniteur belge* z dne 25. avgusta 2005, št. 258, str. 36965.

10 — *Moniteur belge* z dne 29. septembra 2006, št. 2006022950, str. 50488.

24. Komisija je menila, da pojasnila, ki so jih belgijski organi podali v dopisu z dne 11. maja 2011, niso odpravila neizpolnitev obveznosti, navedenih v treh razlogih iz uradnega opomina z dne 2. februarja 2009, zaradi česar se je odločila vložiti to tožbo.

III – Tožba Komisije

25. Komisija s tožbo zatrjuje tri neizpolnitve obveznosti Kraljevine Belgije.

26. Prva očitana neizpolnitev obveznosti se nanaša na izključitev nekaterih poklicev s področja uporabe Direktive 2005/29, ki velja za poslovne prakse vseh trgovcev, ne glede na njihov pravni status ali sektor njihove dejavnosti. Izrecna izključitev pripadnikov svobodnega poklica ter zobozdravnikov in fizioterapevtov s področja uporabe zakona z dne 5. junija 2007, s katerim se v belgijsko pravo prenaša Direktiva 2005/29, naj bi bila v nasprotju s členom 3 navedene direktive v povezavi s členom 2(b) te direktive, pri čemer naj ta neizpolnitev obveznosti ne bi bila odpravljena z zakonom z dne 6. aprila 2010.

27. Za Komisijo to, da je belgijsko ustavno sodišče 6. aprila 2011 za neustavne razglasilo določbe zakona z dne 6. aprila 2010, ki nekatere poklice izključujejo z njegovega področja uporabe, ne pomeni odprave zatrjevane neizpolnitve obveznosti, saj je razglasitev ničnosti nekaterih določb odvisna od morebitne ničnostne tožbe, do katere bi – če bi – prišlo po poteku roka, določenega s strani belgijskih organov v predhodnem postopku za odpravo zatrjevane neizpolnitve obveznosti.

28. Druga očitana neizpolnitev obveznosti se nanaša na belgijsko zakonodajo o oglaševanju znižanj cen. Komisija trdi, da člen 43(2) zakona z dne 14. julija 1991 in členi 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 določajo ožje varstvo potrošnikov od tistega iz Direktive 2005/29, s katero je bila opravljena popolna uskladitev nepoštenih poslovnih praks.

29. Tretja očitana neizpolnitev obveznosti se nanaša na prepoved nekaterih oblik potujoče prodaje. Komisija trdi, da člen 4(1)(3) zakona z dne 25. junija 1993, vnesen s členom 7 zakona z dne 4. julija 2005, prepoveduje – z nekaterimi izjemami – vsako prodajo od vrat do vrat, medtem ko člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 prepoveduje, da bi bili predmet prodaje od vrat do vrat nekateri proizvodi. Vendar pa Direktiva 2005/29 ne dopušča takih prepovedi in torej – zaradi izčrpnosti narave uskladitve, ki je bila opravljena z njo – nasprotuje zadevni nacionalni ureditvi.

30. Komisija zato Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti iz člena 3 v povezavi s členom 2(b) in (d) ter člena 4 Direktive 2005/29, in Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov.

IV – Postopek pred Sodiščem

31. Kraljevina Belgija je podala odgovor na tožbo, v katerem glede prvega tožbenega razloga zatrjuje, da ni dopusten, saj Komisija ni upoštevala veljavnega zakona z dne 2. avgusta 2002 o zavajajočem oglaševanju in o primerjalnem oglaševanju, o nedovoljenih pogojih in o pogodbah, sklenjenih na daljavo, na področju svobodnih poklicev, ne da bi pri tem pojasnila, v čem naj bi navedeni zakon pomenil neizpolnitev obveznosti iz Direktive 2005/29. Glede utemeljenosti tožbenega razloga Kraljevina Belgija priznava, da so bili nekateri poklici izključeni s področja uporabe zakona o prenosu Direktive, vendar opozarja, da je ustavno sodišče navedeno izključitev razglasilo za neustavno, in navaja, da je bila 6. septembra 2012 vložena ničnostna tožba, ki bi lahko pripeljala do retroaktivne razglasitve ničnosti zakonskih določb, razglašenih za neustavne. Kraljevina Belgija vsekakor zatrjuje, da se navedene določbe zaradi svoje neustavnosti ne uporabljajo in da je bila zato neizpolnitev obveznosti ob poteku roka, ki ga je določila Komisija, že odpravljena.

32. Komisija v repliki trdi, da se je Kraljevina Belgija na zakon z dne 2. avgusta 2002 prvič sklicevala v svojem odgovoru na tožbo in da ta zakon sicer zagotovo vzpostavlja prepoved zavajajočega oglaševanja na področju svobodnih poklicev, vendar njegov cilj ni prenos Direktive 2005/29, ampak Direktive 84/450.¹¹ Čeprav obe direktivi lahko zajemata enake vrste praks, naj bi bilo jasno, da uresničujeta različne cilje, kot je poudarjeno v uvodni izjavi 6 Direktive 2005/29. Zato naj bi bile države članice dolžne prenesti slednjo direktivo, da bi z njo zavajajoče oglaševanje vključile v njeno področje uporabe. Glede trditve Kraljevine Belgije v zvezi z utemeljenostjo te prve očitane neizpolnitve obveznosti Komisija odgovarja, da medtem ko so belgijski organi v predhodnem postopku zatrjevali, da so neustavne določbe lahko odpravljene retroaktivno le, če je ugodeno morebitni ničnostni tožbi, sedaj zatrjujejo, da naj bi razglasitev neustavnosti zadoščala za njihovo odpravo. Kakorkoli, Komisija meni, da pravna varnost potrošnikov izključuje, da bi se štel, da bi bila zgolj razglasitev neustavnosti dovolj za izključitev spornih zakonskih določb iz nacionalnega prava, saj možnost, da bi bile za dokončno izključitev neustavnih določb potrebne nove razglasitve, pomeni nesprejemljivo negotovost.

33. Kraljevina Belgija v svoji dupliki trdi, da Komisija ne zanika, da se s členom 4 zakona z dne 2. avgusta 2002 ureja zavajajoče oglaševanje na področju svobodnih poklicev ter s tem ustreza členu 2(d) Direktive 2005/29, zaradi česar pomeni delni prenos te direktive. Ker ta zakon v uradnem opominu ni bil upoštevan, naj tožbeni razlog ne bi bil dopusten. Po drugi strani dajejo sodbe ustavnega sodišča o neustavnosti po mnenju belgijskih organov zadostno pravno varnost, saj je njihov učinek vključitev svobodnih poklicev na področje uporabe zakona z dne 5. junija 2007.

34. Glede druge neizpolnitve obveznosti Kraljevina Belgija trdi, da zakon z dne 6. aprila 2010 več ne zahteva, da bi cena, oglaševana kot znižana, morala veljati neprekinjeno v mesecu pred oglaševanjem znižanja. Po drugi strani naj Direktiva 2005/29, čeprav bi vzpostavljala popolno uskladitev, naj ne bi vsebovala določb, ki bi omogočale ugotovitev ekonomske stvarnosti oglaševanja o znižanju cen. Direktiva 98/6 pa ni bila spremenjena z Direktivo 2005/29 in njen člen 10 naj bi državam članicam omogočal, da sprejmejo ali ohranijo ugodnejše določbe glede obveščanja potrošnikov in primerjave cen. Nazadnje, Kraljevina Belgija zatrjuje, da pravica potrošnika do obveščenosti v skladu s presojo Sodišča pomeni načelo, tako da bi bilo treba zadevno zakonodajo preučiti ob upoštevanju člena 28 PDEU, da bi se ugotovilo, ali je upravičena iz nujnih razlogov in ali je sorazmerna z uresničevanim ciljem.

35. Glede tega Komisija odgovarja, da Direktiva 98/6 ne zajema obveščanja potrošnikov na področju znižanja cen niti ne zadeva vseh vidikov obveščanja potrošnikov, ki se nanašajo na cene proizvodov. Namen zakonodajalca v zvezi z Direktivo 2005/29 naj bi bil preprečiti, da bi države članice prepovedale nekatere poslovne prakse, ker trgovec ni spoštoval nekaterih obveznosti po obveščanju, določenih z nacionalnim pravom. Dejansko ima belgijska zakonodaja za učinek prepoved oglaševanja znižanja cen, če niso izpolnjeni strogi pogoji te zakonodaje, tudi če se takšnih praks, preučenih v vsakem posameznem primeru, ne bi nujno štel za zavajajoče ali nepošteno v smislu Direktive 2005/29. Komisija po drugi strani zavrača trditve belgijskih organov glede člena 28 PDEU.

36. Kraljevina Belgija v svoji pisni dupliki trdi, da bi za sprejetje pristopa Komisije glede znižanja cen bilo nujno opraviti presojo glede na vsak konkretni primer, kar bi pomenilo, da bi morala nacionalna sodišča uporabiti veliko različnih meril, da bi ugotovila, ali oglaševanje pomeni nepošteno prakso, kar bi bilo v nasprotju s ciljem, ki mu sledi Direktiva 98/6 na področju primerjave cen.

37. Glede tretje neizpolnitve obveznosti Kraljevina Belgija trdi, da sta tako člen 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 kot člen 7 zakona z dne 4. julija 2005 zajeta s področjem uporabe Direktive 85/577 in pomenita strožje nacionalne ukrepe, dovoljene v okviru navedene direktive. Zato naj trditve Komisije glede neupoštevanja izčrpnih narave uskladitve iz Direktive 2005/29 ne bi bile utemeljene.

11 — Direktiva Sveta z dne 10. septembra 1984 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o zavajajočem oglaševanju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 227).

Poleg tega ta direktiva dopolnjuje že veljavne predpise Unije na področju potrošnikov, pri čimer ne spreminja ali omejuje obsega Direktive 85/577, katere področje uporabe je dopolnilno k področju uporabe Direktive 2005/29. Nazadnje, nacionalni ukrepi naj bi se nanašali na ukrepe za prenos Direktive 2011/83, ki jih mora Kraljevina Belgija sprejeti pred 13. decembrom 2013.

38. Skratka, Kraljevina Belgija Sodišču predlaga, naj prvi tožbeni razlog razglasi za nedopusten, v preostalem pa naj tožbo zavrne kot neutemeljeno in Komisiji naloži plačilo stroškov.

V – Presoja

A – Prvi tožbeni razlog

1. Dopustnost tožbenega razloga

39. Kot je že bilo navedeno, Komisija meni, da je izrecna izključitev svobodnih poklicev, zobozdravnikov in fizioterapevtov s področja uporabe zakona z dne 6. aprila 2010, s katerim se v belgijsko pravo prenaša Direktiva 2005/29, v nasprotju s členom 3 navedene direktive v povezavi s členom 2(b) te direktive.

40. Kraljevina Belgija ugovarja, da ta prvi tožbeni razlog ni dopusten, ker Komisija ni upoštevala 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, in ker ni pojasnila, v čem naj bi navedeni zakon pomenil neizpolnitev obveznosti iz Direktive 2005/29.

41. V zvezi s tem ugovorom nedopustnosti Komisija opozarja, da je Kraljevina Belgija zakon z dne 2. avgusta 2002 prvič omenila v svojem odgovoru na tožbo. Čeprav Komisija priznava, da navedeni zakon prepoveduje zavajajoče oglaševanje na področju svobodnih poklicev, trdi, da je namen tega zakona prenos Direktive 84/450 in ne Direktive 2005/29, ker direktivi uresničujeta različne cilje in je predmet tega postopka nepravilen prenos zadnjenavedene direktive. Kraljevina Belgija na to odgovarja, da se s členom 4 zakona z dne 2. avgusta 2002 ureja zavajajoče oglaševanje na področju svobodnih poklicev in da ta člen ustreza členu 2(d) Direktive 2005/29, zaradi česar pomeni delni prenos te direktive.

42. Menim, da je ta prvi tožbeni razlog dopusten.

43. Kot izhaja iz točke 1 uradnega opomina, naslovljenega 2. februarja 2009 na Kraljevino Belgijo, je Komisija jasno navedla, da zakon z dne 5. junija 2007, s katerim se prenaša Direktiva 2005/29, s svojega področja uporabe izključuje svobodne poklice, pri čemer je navedla, da je bila navedena izključitev „potrjena z obstojem posebnega zakona za svobodne poklice, zakonom z dne 2. avgusta 2002 [...], ki ni bil spremenjen, da bi bila prenesena Direktiva [2005/29]“. Komisija je v nadaljevanju opozorila – česar Kraljevina Belgija ni prerekala – da so belgijski organi „ta položaj priznali“ v svojih predhodnih dopisih, kjer so jasno izrazili namen, da jo bodo spremenili. Pravzaprav je bil zakon z dne 6. aprila 2010 sprejet ravno s ciljem zadovoljiti očitkom iz uradnega opomina Komisije, čeprav se v zakonu še ohranja izključitev svobodnih poklicev.

44. Glede na navedeno menim, da Komisija ni bila dolžna dati večji poudarek možnosti, da bi zakon z dne 2. avgusta 2002 pomenil izpolnitev obveznosti iz Direktive 2005/29, kar zadeva neizključitev svobodnih poklicev, saj so belgijski organi pristop Komisije od samega začetka razumeli tako, da je zakon z dne 2. avgusta 2002 potrdil obstoj izključitve, vzpostavljene z zakonom z dne 5. junija 2007.

2. Utemeljenost tožbenega razloga

45. Kraljevina Belgija priznava, da so bili nekateri poklici izključeni s področja uporabe zakona o prenosu Direktive 2005/29. Vendar trdi, da je bila ta neizpolnitev obveznosti iz navedene direktive odpravljena, ker so bile določbe člena zakona z dne 6. aprila 2010, ki so vzpostavljale to izključitev, razglašene za neustavne.

46. Poudariti je treba, da je rok, ki ga je Komisija v svojem obrazloženem mnenju z dne 15. marca 2011 belgijskim organom določila za sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev z obveznostmi iz Direktive 2005/29, potekel 15. maja 2011.

47. Ker je bila neustavnost člena 2(1) in (2) in člena 3(2) zakona z dne 6. aprila 2010 ugotovljena s sodbo ustavnega sodišča z dne 6. aprila 2011, bi se bilo treba strinjati z belgijskimi organi, da je bila zatrjevana neizpolnitev obveznosti ob izteku roka, ki ga je Komisija določila v svojem obrazloženem mnenju (15. maja 2011), že odpravljena.

48. Vendar pa so v skladu z belgijskim pravom učinki razglasitve neustavnosti taki, da ne omogočajo, da se določbe, na katere se tovrstna razglasitev nanaša, ne bi po tem uporabljale. Kot so namreč potrdili sami belgijski organi, bi morala razglasitvi neustavnosti načeloma slediti uspešna tožba za razglasitev ničnosti, da bi bile določbe, razglašene za neustavne, iz pravnega reda „izgnane“ z retroaktivnim učinkom.

49. Kraljevina Belgija v točki 17 odgovora na tožbo v tem postopku trdi, da po razglasitvi neustavnosti „neustavna določba ostaja del pravnega reda, vendar je belgijska sodišča ne smejo uporabiti“. Vendar ta trditev ne ustreza vedno resničnosti, saj – kot potrjujejo belgijski organi sami – so bile določbe, ki so bile za neustavne razglašene s sodbo z dne 6. aprila 2011, 15. decembra 2011 ponovno razglašene za neustavne. Poleg tega, kot je navedla tudi Kraljevina Belgija, pri ustavnem sodišču še vedno poteka postopek za razglasitev ničnosti določb, ki so bile leta 2011 razglašene za neustavne, kar dokazuje, da v belgijskem pravu ni mogoče z gotovostjo izključiti možnosti, da se bodo določbe, razglašene za neustavne, še naprej uporabljale, dokler ne bo ugodeno tožbi za razglasitev ničnosti.

50. Res je sicer, da je na podlagi prakse belgijskih sodišč možno, da pride do tega – kot trdi Kraljevina Belgija – da formalna razglasitev neustavnosti *de facto* prepreči vsako nadaljnjo uporabo zadevne določbe. Vendar okoliščine obravnavane zadeve dokazujejo, da to ni nujno vedno tako. Glede na navedeno je mogoče utemeljeno trditi, da pravna situacija glede določb, razglašanih za neustavne, pomeni negotovost, ki ni združljiva s pravno varnostjo, kar ni sprejemljivo z vidika presoje, ali nacionalno pravo v celoti izpolnjuje zahteve po prenosu direktive v predpisanem roku.

51. V zvezi s tem se strinjam s Komisijo glede upoštevnosti sodne prakse, ki izhaja iz sodbe Sodišča z dne 10. maja 2001 v zadevi Komisija proti Nizozemski¹² in v skladu s katero „nacionalna sodna praksa, čeprav se jo šteje za ustaljeno, ki določbe notranjega prava razlaga v smislu, ocenjenem kot v skladu z zahtevami iz direktive, nikakor ne more pomeniti jasnosti in natančnosti, ki sta potrebni za zadostitev zahtevam pravne varnosti“, kar še „zlasti velja na področju varstva potrošnikov“. Vendar menim, da je mogoče navezavo na „nacionalno sodno prakso“ zlahka razširiti na nacionalno zakonodajno ureditev, ki določa učinke razglasitve neustavnosti, kadar ta ureditev, kot so potrdili belgijski organi, dopušča možnost – pa naj bo še tako malo verjetna v praksi – uporabe določbe, razglašene za neustavno. Takšno negotovost je mogoče ustrezno odpraviti le s popolno in odločno odpravo določbe, nezdružljive s pravom Unije, česar pa veljavna nacionalnopravna ureditev neustavnosti ne zagotavlja.

12 — Zadeva Komisija Evropskih skupnosti proti Kraljevini Nizozemski (C-144/99, Recueil, str. I-3541, točka 21).

52. Zato menim, da je treba prvemu tožbenemu razlogu o neizpolnitvi obveznosti, ki ga navaja Komisija, ugoditi.

B – *Drugi tožbeni razlog*

53. Komisija trdi, da belgijska zakonodaja glede potrošnikov določa strožje varstvo na področju oglaševanja znižanj od tistega iz Direktive 2005/29, pri čemer Komisija meni, da ni potrebe po sprejetju strožjih nacionalnih ukrepov, saj je navedena direktiva popolnoma uskladila nepošteno poslovne prakse, niti po tem, da bi se zagotovilo še večje varstvo potrošnikov.

54. Kraljevina Belgija ne prereka, da njena zakonodaja potrošnikom zagotavlja večje varstvo, kot ga zagotavlja Direktiva 2005/29, vendar trdi, da je do tega upravičena na podlagi Direktive 98/6, ki se je po poteku roka, ki ga je v obrazloženem mnenju določila Komisija, še naprej uporabljala.

55. Sodišče je že presodilo, da oglaševanja znižanj cen pomenijo poslovne prakse v smislu člena 2(d) Direktive 2005/29,¹³ ki jih „zelo široko“¹⁴ opredeljuje kot „vsako dejanje, opustitev, ravnanje, razlaga ali tržne komunikacije, vključno z oglaševanjem in trženjem, s strani trgovca, neposredno povezano s promocijo, prodajo ali dobavo izdelka potrošnikom“.

56. Tako ni dvoma, da se člen 43(2) zakona z dne 14. julija 1991 in členi 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 nanašajo na dejavnost, ki sodi na področje uporabe Direktive 2005/29.

57. Belgijski organi se strinjajo s Komisijo, da Direktiva 2005/29 – kot je navedlo Sodišče – „na ravni Skupnosti popolnoma usklajuje pravila o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov“.¹⁵ Vendar navajajo, da navedena direktiva kljub temu „ne vsebuje ustreznih in usklajenih pravil, ki bi omogočila ugotoviti ekonomsko stvarnost oglaševanj znižanj cen“,¹⁶ kar je pomanjkljivost, ki jo je belgijski zakonodajalec odpravil tako, da se je oprl na Direktivo 98/6 o varstvu potrošnikov pri označevanju cen proizvodov.

58. Vendar menim, da stališče belgijskih organov temelji na nepravilnem izhodišču. Natančen cilj Direktive 98/6 kljub njenemu naslovu ni varstvo potrošnikov v zvezi z označevanjem cen na splošno, ampak njihovo bolj specifično varstvo glede težav, ki jih povzroča označevanje cen izdelkov s sklicevanjem na različne količinske enote.

59. Kot je namreč navedeno v uvodni izjavi 5 Direktive 98/6, „se je povezava med označevanjem cen na enoto proizvodov in njihovim vnaprejšnjim pakiranjem po vnaprej določenih količinah ali prostorninah, ki ustrezajo vrednostnim območjem, sprejetim na ravni Skupnosti, izkazala kot preveč zapletena za uporabo“ in „je treba zato to povezavo v interesu potrošnika opustiti in namesto tega uporabljati nov, poenostavljen mehanizem, brez poseganja v določbe o standardizaciji pakiranja“. Ta nov mehanizem v skladu z uvodno izjavo 6 te direktive temelji na „obveznost[i] označevanja prodajne cene in cene na enoto[, kar] bistveno prispeva k boljšemu obveščanju potrošnikov, ker je to najenostavnejši način, da potrošniki optimalno ovrednotijo in primerjajo cene proizvodov ter se tako odločijo na podlagi enostavne primerjave“.

13 — To je bilo izrecno navedeno v sklepu z dne 15. decembra 2011 v zadevi Inno (C-126/11, točka 30), ki se sklicuje na sodno prakso na podlagi sodb z dne 14. januarja 2010 v zadevi Plus Warenhandelsgesellschaft (C-304/08, ZOdl., str. I-217) in z dne 9. novembra 2010 v zadevi Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, ZOdl., str. I-10909).

14 — Zgoraj navedena sodba Plus Warenhandelsgesellschaft (točka 36).

15 — Zgoraj navedena sodba Plus Warenhandelsgesellschaft (točka 41).

16 — Točka 36 odgovora na tožbo.

60. Zato je bil namen zakonodajalca, da se s sprejetjem Direktive 98/6 „omogoči enotno in pregledno obveščanje“¹⁷ v zvezi s kvantificiranjem proizvodov glede na enotni sistem enot kot podlage za določitev njihovih cen.

61. Glede tega člen 1 Direktive 98/6 določa, da 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“.¹⁸ Vse materialnopravne določbe te direktive se nanašajo na vprašanja v zvezi z obema cenovnima metodama.¹⁹

62. Tako v Direktivi 98/6 ni mogoče najti ničesar, kar bi imelo naravo „ustreznih in usklajenih pravil, ki bi omogočila ugotoviti ekonomsko stvarnost oglaševanj znižanj cen“, kot so se izrazili belgijski organi, kot je bilo navedeno zgoraj. Prav tako člen 10 navedene direktive ne more biti podlaga za to, da države članice sprejmejo pravila, ki bi zagotavljala ekonomsko stvarnost znižanj cen.

63. Člen 10 Direktive 98/6 določa, da ta direktiva „ne preprečuje sprejetja ali ohranitve ugodnejših določb glede obveščanja potrošnikov in primerjave cen, brez poseganja v njihove obveznosti po Pogodbi“. Vendar pa je logično, da se te ugodnejše določbe lahko nanašajo le na stvarno področje Direktive 98/6, torej obveščanje potrošnikov glede meril, uporabljenih za določitev cen proizvodov, s čimer se olajša primerjava cen, in sicer ne z navezavo na prejšnje cene, ampak z navezavo na različne merske sisteme.

64. Tako se ne more šteti, da je obveščanje potrošnikov o „znižanjih cen“, ki ga je treba zagotoviti, zajeto s področjem uporabe Direktive 98/6, niti posledično ne more biti zajeto z možnostjo, ki jo imajo države članice na podlagi člena 10 te direktive.

65. Dalje, člen 3 Direktive 2005/29 določa več primerov, ko nad določbami te direktive prevladajo druga pravila, bodisi pravila Skupnosti ali držav članic.

66. Natančneje, v odstavku 2 tega člena je določeno, da Direktiva 2005/29 „ne posega v pogodbeno pravo in zlasti ne posega v predpise o veljavnosti, sklenitvi ali učinkih pogodb“. Menim, da je jasno, da tu obravnavana nacionalna zakonodaja ne vpliva na pravno ureditev pogodb, temveč spada na področje določitve pogojev, pod katerimi je mogoče javnosti ponuditi sklenitev pogodbe, torej pravni posel, ki ga urejajo pravila pogodbenega prava.

67. Odstavek 4 člena 3 Direktive 2005/29 pa določa, da „[v] primeru nasprotja med določbami te direktive in drugimi pravili Skupnosti, ki urejajo posebne vidike nepoštenih poslovnih praks, prevladajo slednja in se uporabljajo za te posebne vidike“. Vendar tudi ta izjema ne more spremeniti zgornjega sklepa, saj – iz že navedenih razlogov – Direktiva 98/6, na katero se sklicujejo belgijski organi, glede na njen namen ne more šteti za pravilo, ki „ureja posebne vidike nepoštenih poslovnih praks“.

68. Nazadnje, odstavek 5 navedenega člena 3 določa, da „[v] obdobju šestih let od 12. junija 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“. Za to morata biti izpolnjena dva pogoja: prvič, ti ukrepi morajo biti „bistveni

17 — Uvodna izjava 12 Direktive 98/6.

18 — Člen 2 te direktive „prodajno ceno“ opredeljuje kot „končno ceno za enoto proizvoda“ in „ceno na enoto“ kot „končno ceno [...] za en kilogram, en liter, en meter, en kvadratni meter ali en kubični meter proizvoda ali za drugačno posamično količinsko enoto, ki se v zadevni državi članici splošno in običajno uporablja pri prodaji posebnih izdelkov“. Nazadnje, v skladu s to določbo „proizvodi v razsutem stanju“ pomenijo „proizvode, ki niso vnaprej pakirani in se merijo v prisotnosti potrošnika“.

19 — Označitev obeh cen za vse proizvode, ki jih trgovec ponuja potrošnikom (člen 3), zahteva, da sta obe ceni nedvoumni, jasni in da cena na enoto velja za količino, ki je navedena v skladu z nacionalnimi predpisi in predpisi Skupnosti (člen 4); možne izjeme (člen 5).

za zagotovitev ustreznega varstva potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami in [...] sorazmerni z doseganjem tega cilja“. Drugič, v skladu z odstavkom 6 tega člena 3 morajo države članice „nemudoma uradno obvesti[ti] Komisijo o vseh nacionalnih določbah, ki se uporabljajo na podlagi odstavka 5“.

69. Člen 3(5) Direktive 2005/29 ne opredeljuje, katere so „direktive, ki vsebujejo klavzule o minimalni uskladitvi“, ki se lahko v obdobju šestih let še naprej uporabljajo prek strožjih nacionalnih določb. Za namene razlage je koristna navedba iz točke 45 obrazložitvenega memoranduma predloga Komisije,²⁰ v katerem je navedeno, da „kadar sektorska direktiva ureja le določene vidike poslovnih praks, na primer zahteve glede vsebine informacije, se bo okvirna direktiva uporabila za druge elemente, na primer presojo, ali je bila informacija, zahtevana na podlagi sektorske direktive, predstavljena na zavajajoč način. Direktiva torej dopolnjuje tako obstoječo kot prihodnjo zakonodajo, kot na primer predlagano uredbo o pospeševanju prodaje, direktivo o potrošniških kreditih in direktivo o elektronskem poslovanju“.

70. Direktiva 98/6 vsebuje „zahteve glede vsebine obveščanja“ o cenah, vendar – kot je že bilo pojasnjeno – ne glede znižanih cen, kar je predmet v tej zadevi obravnavane nacionalne zakonodaje. Zato ta zakonodaja ne spada na področje uporabe člena 3(5) Direktive 2005/29 in se po izteku roka, določenega za prenos te direktive v nacionalno pravo, ne sme še naprej uporabljati.

71. Zato je edina možna posledica ta, da je prepoved iz člena 4 Direktive 2005/29 – „ki državam članicam izrecno prepoveduje, da bi obdržale ali sprejele bolj omejevalne nacionalne ukrepe, čeprav bi bili taki ukrepi namenjeni doseganju višje ravni varstva potrošnikov“²¹ – v celoti veljavna.

72. Posledično – in kot trdi Komisija – ker oglaševanja znižanj cen, ki ne izpolnjujejo tipskih pogojev, ki jih določa belgijska zakonodaja, niso zajeta s Prilogo I k Direktivi 2005/29, je takšne poslovne prakse mogoče šteti za nepošteno le, če je, za vsak posamezni primer, ugotovljeno, da sodijo na področje uporabe določb členov 5 in 9 te direktive.

73. Pogoji, ki jih belgijska zakonodaja zahteva za oglaševanje znižanj, lahko pripeljejo do tega, da bi bila z nacionalnim pravom prepovedana oglaševanja, ki ne bi pomenila nepošteno ali zavajajoče poslovne prakse v smislu člena 6(1) Direktive 2005/29, v skladu s katerim „[se poslovna praksa] šteje za zavajajočo, če vsebuje napačne informacije in je torej neresnična, ali če na kakršen koli način, vključno s celotno predstavitvijo, zavaja ali bi utegnila zavajati povprečnega potrošnika, četudi je informacija točna glede enega ali več sledečih elementov, ter v vsakem primeru povzroči ali bi utegnila povzročiti, da povprečni potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je drugače ne bi sprejel: [...] (d) glede cene ali načina izračunavanja cene ali obstoja določene cenovne prednosti“.

74. Skratka, za oglaševanja znižanj cen – ne glede na to, ali so v skladu z belgijski zakonodajo ali ne – je mogoče šteti, da so v nasprotju s pravom Unije le, če v posameznem primeru pomenijo nepošteno prakso na podlagi meril, določenih v členih 5 in 9 Direktive 2005/29.

75. Glede trditev belgijskih organov, da je nazadnje večja strogost nacionalne zakonodaje upravičena s pravico do obveščenosti, je treba opozoriti, kot je to storila Komisija, da se samo za informacije – kot je navedeno v uvodni izjavi 15 Direktive 2005/29 – glede katerih so bile „zahteve [...] v zvezi s tržnimi komunikacijami, oglaševanjem in trženjem“ določene s pravom Unije, „šteje, da so po tej direktivi [...] 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. [...] Glede na popolno uskladitev, predvideno s to direktivo, veljajo za bistvene v smislu člena 7(5) te direktive samo tiste

20 — COM(2003) 356 final. 2003/0134 (COD).

21 — Zgoraj navedena sodba Plus Warenhandelsgesellschaft (točka 50).

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“. V uvodni izjavi 15 je dalje navedeno, da „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“. V tem primeru pa, kot je bilo pojasnjeno, Direktiva 98/6 po mojem mnenju ne daje podlage za strožjo zakonodajo, obravnavano v tej zadevi.

76. Tako Direktiva 2005/29 ne dopušča, da so na splošno prepovedana oglaševanja znižanja cen, ki niso v skladu z zahtevami nacionalne zakonodaje, kakršna se obravnava v tej zadevi. Takšna prepoved bi bila dopustna samo, če bi bilo tovrstno oglaševanje zajeto s Prilogo I k Direktivi 2005/29, kar pa v obravnavani zadevi ne velja. Prepoved je torej mogoča le ob presoji konkretnega primera in le v obsegu, kot to zahteva uporaba meril iz členov 5 in 9 navedene direktive.

77. Zato menim, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti iz člena 4 Direktive 2005/29, saj člen 43(2) zakona z dne 14. julija 1991 in členi 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 določajo strožje in bolj omejujoče varstvo potrošnikov od tistega iz navedene direktive.

C – Tretji tožbeni razlog

78. Tretja neizpolnitev obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija, se nanaša na prepoved prodaj od vrat do vrat, določeno v členu 4(1)(3) zakona z dne 25. junija 1993, dodanim s členom 7 zakona z dne 4. julija 2005, in na prepoved potujoče prodaje nekaterih proizvodov, ki izhaja iz člena 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006. Kot v primeru drugega tožbenega razloga, ki je bil ravno obravnavan, Komisija trdi, da Direktiva 2005/29 ne določa takih prepovedi in da zato – glede na izčrpnost uskladitve, ki se s to direktivo vzpostavlja – nasprotuje takim nacionalnim določbam.

79. Jasno je, da je potujoča prodaja poslovna praksa v smislu člena 2(d) Direktive 2005/29. Prav tako po mojem ni nobenega dvoma, da ima strožja nacionalna zakonodaja, ki velja v Kraljevini Belgiji, povsem ustrezno podlago v Direktivi 85/577 za varstvo potrošnika v primeru pogodb, sklenjenih zunaj poslovnih prostorov, katere člen 8 „državam članicam ne preprečuje, da na področju, ki ga ureja ta direktiva, sprejmejo ali ohranijo bolj ugodne določbe za varstvo potrošnikov“.

80. Vprašanje pa je, ali je večja raven varstva, ki jo omogoča Direktiva 85/577, prav tako skladna z Direktivo 2005/29, katere Priloga I med nepoštenimi praksami na splošno ne zajema ravnanj, na katera se nanaša zadevna nacionalna ureditev.

81. Načeloma je treba odgovor iskati v členu 3(5) Direktive 2005/29, ki – kot bo opozorjeno v nadaljevanju – določa, da „[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“. Ne sme se pozabiti, da morajo države članice v skladu z odstavkom 6 istega člena „nemudoma uradno obvesti[ti] Komisijo o vseh nacionalnih določbah, ki se uporabljajo na podlagi odstavka 5“.

82. Povedano drugače, Direktiva 2005/29 določa možnost prehodne situacije, v kateri države članice lahko sprejmejo strožje ali bolj omejujoče ukrepe, če so podani nekateri pogoji. Prvič, njihov namen mora biti uporaba nekaterih direktiv. Drugič, ti ukrepi morajo biti bistveni za zagotovitev ustreznega varstva potrošnikov pred nepoštenimi praksami in morajo biti sorazmerni z doseganjem tega cilja. Tretjič, o teh ukrepih je treba nemudoma uradno obvestiti Komisijo.

83. V obravnavani zadevi sta bili tako prepoved nekaterih oblik potujoče prodaje kot prepoved nekaterih proizvodov, ki so predmet tovrstne prodaje, preneseni z nacionalnimi predpisi, sprejetimi po začetku veljavnosti Direktive 2005/29 in pred 12. junijem 2013, datumom, ko je poteklo prehodno obdobje, določeno v členu 3(5) Direktive 2005/29.

84. Vprašanje, ki se takoj zastavi, je, ali člen 3(5) Direktive 2005/29 zadeva samo strožja nacionalna pravila, ki so se že uporabljala, ko je Direktiva 2005/29 začela veljati, ob upoštevanju, da se zdi, da je z besedno zvezo „lahko še naprej uporabljajo“ izključena možnost, da se tovrstna pravila sprejmejo po začetku veljavnosti Direktive 2005/29.

85. Menim, da se člen 3(5) dejansko nanaša samo na nacionalna pravila, ki so v trenutku začetka veljavnosti Direktive 2005/29 že veljala. Vendar, ne glede na navedeno, za obravnavano zadevo ni odločilno, ali so se strožja nacionalna pravila uporabljala v času začetka veljavnosti te direktive, ampak ali so se ta pravila lahko sprejela, da bi se z njimi prenesle direktive, ki vsebujejo klavzule o minimalni uskladitvi v smislu člena 3(5) navedene direktive.

86. Upoštevati je treba, da se ta določba nanaša na „nacionalne določbe, ki so bolj omejevalne ali strožje kakor ta direktiva in ki izvajajo direktive, ki vsebujejo klavzule o minimalni uskladitvi“. Če take direktive omogočajo naknadno sprejetje strožjih pravil, potem menim, da je tudi ta pravila treba šteti za veljavna na podlagi člena 5(3) Direktive 2005/29.

87. Po drugi strani člen 8 Direktive 85/577 omogoča, da „države članice *sprejmejo* ali ohranijo“²² strožje določbe, zaradi česar menim, da je nepomembno, ali so se te določbe sprejele po začetku veljavnosti Direktive 2005/29.

88. Dalje, načeloma bi bilo treba sedaj preučiti, ali so – kot zahteva člen 3(5) – zadevni nacionalni ukrepi „bistveni za zagotovitev ustreznega varstva potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami in [...] sorazmerni z doseganjem tega cilja“.

89. Vendar menim, da se z obema vidikoma ni treba ukvarjati, saj ni dvoma, da vsekakor ni bila izpolnjena obveznost iz člena 3(6) Direktive 2005/29, da morajo države članice „nemudoma uradno obvesti[ti] Komisijo o vseh nacionalnih določbah, ki se uporabljajo na podlagi odstavka 5“.

90. Belgijski organi v danem trenutku niso „nemudoma“ uradno obvestili o strožjih ukrepih iz člena 4(1)(3) zakona z dne 4. julija 2005 in člena 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006. V teh okoliščinah se mi zdi očitno, da se v obravnavani zadevi ne more uporabiti prehodna izjema iz člena 3(5) Direktive 2005/29, zaradi česar je treba ugotoviti neizpolnitev obveznosti, ki jo Kraljevini Belgiji glede tega očita Komisija.

91. V skladu s členom 138(1) Poslovnika je treba zaradi ugoditve vsem tožbenim razlogom plačilo stroškov naložiti Kraljevini Belgiji.

VI – Predlog

92. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Kraljevina Belgija, s tem ko je s področja uporabe zakona z dne 5. junija 2007 o prenosu Direktive 2005/29 izključila pripadnike svobodnega poklica ter zobozdravnike in fizioterapevte, ni izpolnila obveznosti iz člena 3(2)(b) in (d) Direktive 2005/29.

²² — Moj poudarek.

2. Kraljevina Belgija, s tem ko je v členu 43(2) zakona z dne 14. julija 1991 in členih 20, 21 in 29 zakona z dne 6. aprila 2010 določila strožje oziroma bolj omejujoče varstvo potrošnikov od tistega iz Direktive 2005/29, ni izpolnila obveznosti iz člena 4 Direktive 2005/29.
3. Kraljevina Belgija, s tem ko je s členom 4(1)(3) zakona z dne 25. junija 1993, dodanim s členom 7 zakona z dne 4. julija 2005, prepovedala nekatere oblike prodaje od vrat do vrat, s členom 5(1) kraljevega odloka z dne 24. septembra 2006 pa še prodajo nekaterih proizvodov, ni izpolnila obveznosti iz člena 4 Direktive 2005/29.
4. Kraljevini Belgiji se naloži plačilo stroškov.