Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 4. julija 2019*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2005/29/ES – Nepoštene poslovne prakse – Področje uporabe – Pojem ‚poslovne prakse‘ – Direktiva 2006/123/ES – Storitve na notranjem trgu – Kazensko pravo – Sistemi dovoljenj – Visokošolsko izobraževanje – Diploma, s katero se podeli strokovni naslov ‚master‘ – Prepoved podeljevanja nekaterih naslovov brez pooblastila“

V zadevi C–393/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo hof van beroep te Antwerpen (višje sodišče v Antwerpnu, Belgija) z odločbo z dne 7. junija 2017, ki je na Sodišče prispela 30. junija 2017, v kazenskem postopku proti

**Freddyju Lucienu Magdaleni Kirschsteinu,**

**Thierryju Fransu Adeline Kirschsteinu,**

ob udeležbi

**Vlaamse Gemeenschap,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik četrtega senata, v funkciji predsednika tretjega senata, J. Malenovský, L. Bay Larsen (poročevalec), M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. julija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za F. in T. Kirschsteina T. Bauwens, H. de Bauw in M. Vandebeek, advocaten,

– za Vlaamse Gemeenschap J. Vandeuren in P. Vansteenkiste, advocaten,

– za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki, skupaj z Y. Moussouxjem in M. Karolinskim, avocats,

– za nemško vlado najprej T. Henze in J. Möller, nato J. Möller, agenta,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Varrone, avvocato dello Stato,

– za nizozemsko vlado J. Langer in M. K. Bulterman, agenta,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za švedsko vlado A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren in A. Alriksson, agentke,

– za norveško vlado T. Sunde in M. Reinertsen Norum, agenta,

– za Evropsko komisijo F. Wilman, A. Nijenhuis, N. Ruiz García in H. Tserepa-Lacombe, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. novembra 2018

izreka naslednjo

## Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 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 2005, L 149, str. 22) in Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka proti Freddyju in Thierryju Kirschsteinu v zvezi z domnevno kršitvijo nacionalne kazenske določbe, ki sankcionira podelitev strokovnega naslova „master“ (magister) brez pridobitve pooblastila, ki se zahteva v ta namen.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

*Direktiva 2005/29*

3 V uvodni izjavi 7 Direktive 2005/29 je navedeno:

„Ta direktiva obravnava poslovne prakse, ki so neposredno povezane z vplivanjem na odločitve potrošnikov o poslu v zvezi z izdelki. […]“

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi:

[…]

(c) ‚izdelek‘ pomeni vsako blago ali storitev, vključno z nepremičninami, pravicami in obveznostmi;

(d) ‚poslovne prakse podjetij v razmerju do potrošnikov' (v nadaljevanju: tudi ‚poslovne prakse') pomenijo vsako dejanje, opustitev, ravnanje, razlag[o] ali tržne komunikacije, vključno z oglaševanjem in trženjem, s strani trgovca, neposredno povezano s promocijo, prodajo ali dobavo izdelka potrošnikom;

[…]".

5 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za nepoštene poslovne prakse podjetij v razmerju do potrošnikov […] pred, med in po poslovni transakciji v zvezi z nekim izdelkom."

*Direktiva 2006/123*

6 Člen 1(5) Direktive 2006/123 določa:

„Ta direktiva ne vpliva na določbe kazenskega prava držav članic. Vendar pa države članice ne smejo omejevati svobode opravljanja storitev z uporabo določb kazenskega prava, ki specifično urejajo ali vplivajo zlasti na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti, če to pomeni izogibanje določbam iz te direktive."

7 Člen 2 te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

(a) negospodarske storitve splošnega pomena;

[…]
(i) dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v skladu s členom [51 PDEU];

[…]".

8 Člen 4 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov", se glasi:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚storitev' pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu [57 PDEU];

[…]

(6) ‚sistem dovoljenj' pomeni vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti;

[…]

(8) ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes' pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: […] varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev […];

[…]“.

9 V poglavju III te iste direktive, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja ponudnikov, je člen 9, naslovljen „Sistemi dovoljenj“, ki v odstavku 1 določa:

„Države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira;

(b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.“

10 Člen 10(1) in (2) Direktive 2006/123 določa:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

(a) nediskriminatorna,

(b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,

(c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena [interesa],

(d) jasna in nedvoumna,

(e) objektivna,

(f) vnaprej objavljena,

(g) pregledna in dostopna.“

### *Belgijsko pravo*

11 Člen 25(7) decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (odlok o prestrukturiranju visokošolskega izobraževanja v Flandriji) z dne 4. aprila 2003 (*Belgisch Staatsblad*, 14. avgust 2003, str. 41004) je določal:

„Kdor podeljuje strokovne in znanstvene naslove diplomirani (bachelor), magister (master), z navedbo stroke ali brez nje, ali doktor (doctor of philosophy s kratico PhD ali dr.) ali strokovne in znanstvene naslove, navedene v odstavkih 2, 3, 4, 5 in 5a, ne da bi bil za to pooblaščen, se kaznuje z zaporno kaznijo od osmih dni do treh mesecev in z denarno kaznijo od 125 EUR do 500 EUR ali le z eno od teh dveh kazni.“

12 Ta določba je bila razveljavljena, njeno besedilo pa je bilo povzeto v členu II.75(6) Codex Hoger Onderwijs (zakonik o visokem šolstvu) z dne 11. oktobra 2013 (*Belgisch Staatsblad*, 27. februar 2014, str. 15979).

## Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13 Zoper F. in T. Kirschsteina je bil uveden kazenski postopek zaradi podeljevanja strokovnega naslova „master“, ne da bi bila za to pooblaščena, ker sta izdajala potrdila in diplome, s katerimi se podeljuje ta naslov, študentom, ki so zaključili usposabljanje v antwerpenski podružnici United International Business Schools of Belgium BVBA.

14 Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen (sodišče prve stopnje v Antwerpnu, oddelek Antwerpen, Belgija) je s sodbo z dne 14. decembra 2015 odredilo, da mora v zvezi s to kršitvijo vsak od njiju plačati denarno kazen v višini 300 EUR.

15 F. in T. Kirschstein ter Openbaar Ministerie (državno tožilstvo, Belgija) so se 29. decembra 2015 pri predložitvenem sodišču zoper to sodbo pritožili.

16 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je United International Business Schools of Belgium visokošolska ustanova, ki je Vlaamse Gemeenschap (flamska skupnost, Belgija) ni akreditirala in ki ponuja izobraževanja, ki se zaključijo s podelitvijo strokovnega naslova „master“ v Belgiji. Ta belgijska družba naj bi bila povezana s švicarsko družbo Global Education Services Switzerland AG (v nadaljevanju: GES Switzerland) in špansko družbo Global Education Services Spain SA. Družba GES Switzerland naj bi koordinirala sistem zasebnega visokošolskega izobraževanja, ki naj ne bi bil urejen na državni ravni oziroma subvencioniran s strani države in naj bi ponujal zlasti predavanja, organizirana v Belgiji.

17 F. in T. Kirschstein sta v kazenskem postopku v glavni stvari zlasti trdila, da je nacionalna zakonodaja, ki sankcionira podelitev strokovnega naslova „master“ brez pridobitve pooblastila, ki se zahteva v ta namen, v nasprotju z direktivama 2005/29 in 2006/123.

18 V navedenih okoliščinah je hof van beroep te Antwerpen (višje sodišče v Antwerpnu, Belgija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba Direktivo [2005/29] razlagati tako, da nasprotuje določbi v členu II.75(6) zakonika o visokem šolstvu […], v skladu s katero neakreditirane izobraževalne ustanove na splošno ne smejo uporabljati oznake ‚master‘ [magister] na diplomah, ki jih izdajo, če je namen te določbe nadzor nad razlogom, ki se nanaša na javni interes, to je nad zahtevo po zagotovitvi visoke ravni izobraževanja, pri čemer mora biti zagotovljeno, da je mogoče preveriti, ali so zahteve, določene glede kakovosti, dejansko izpolnjene?

2. Ali je treba [Direktivo 2006/123] razlagati tako, da nasprotuje določbi v členu II.75(6) zakonika o visokem šolstvu […], v skladu s katero neakreditirane izobraževalne ustanove na splošno ne smejo uporabljati oznake ‚master‘ [magister] na diplomah, ki jih izdajo, če je namen te določbe nadzor nad razlogom, ki se nanaša na javni interes, to je nad varstvom prejemnikov storitev?

3. Ali kazenska določba, ki se uporablja za izobraževalne ustanove, ki jih flamski organi niso akreditirali in ki izdajajo ‚master‘ [magister] diplome, vzdrži presojo sorazmernosti iz členov 9(1)(c) in 10(2)(c) Direktive [2006/123]?“

## Dopustnost

19 Flamska skupnost ter belgijska, poljska in norveška vlada navajajo več argumentov, s katerimi iz različnih razlogov izpodbijajo dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe oziroma nekaterih vprašanj, ki jih ta vsebuje.

20 Na prvem mestu, poljska vlada trdi, da zakonodaje iz spora o glavni stvari ni mogoče preučiti na podlagi Direktive 2005/29 ali Direktive 2006/123, ker iz člena 6 in člena 165(1) PDEU izhaja, da je organizacija izobraževalnih sistemov v izključni pristojnosti držav članic.

21 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da morajo države članice izvajati pooblastila, ki so rezervirana zanje v skladu s pravom Unije, in da na drugi strani iz nobenega dela Direktive 2005/29 ali Direktive 2006/123 ne izhaja, da storitve na področju visokošolskega izobraževanja ne spadajo na področje uporabe teh direktiv. Zato pristojnost držav članic za organizacijo svojih izobraževalnih sistemov ne more povzročiti, da se za ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne bi uporabile določbe teh direktiv (glej po analogiji sodbo z dne 18. decembra 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, točki 86 in 87).

22 Na drugem mestu, po mnenju flamske skupnosti ter belgijske, poljske in norveške vlade iz posebnih okoliščin zadeve iz postopka v glavni stvari izhaja, da odgovori na vsa zastavljena vprašanja – ali del teh vprašanj – ne morejo vplivati na rešitev spora o glavni stvari.

23 Najprej poljska vlada meni, primarno, da se Direktiva 2006/123 ne uporabi v postopku v glavni stvari, ker se nanaša na povsem notranji položaj, brez vsakršnega čezmejnega elementa. Dalje, flamska skupnost, belgijska vlada in, podredno, poljska vlada menijo, da bi bilo treba uporabo te direktive v tem primeru zavrniti, saj je „master“ diplome iz postopka v glavni stvari podeljevala družba GES Switzerland, ki se kot švicarska družba ne more sklicevati na navedeno direktivo. Nazadnje norveška vlada, ne da bi se izrecno sklicevala na nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, poudarja, da če bi bilo treba ugotoviti, da je navedena družba izdala te diplome, se v postopku v glavni stvari ne bi uporabljala niti Direktiva 2005/29 niti Direktiva 2006/123.

24 Vendar tudi če bi bilo treba priznati, da je „master“ diplome iz postopka v glavni stvari izdajala belgijska družba in da so zato vsi relevantni elementi zadeve iz postopka v glavni stvari omejeni na samo eno državo članico, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se določbe Poglavja III Direktive 2006/123, na katere se nanašata drugo in tretje postavljeno vprašanje, v takšnem primeru prav tako uporabijo (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 110).

25 Poleg tega s trditvami glede posebne vloge družbe GES Switzerland v tej zadevi v nobenem primeru ni mogoče uspeti. Iz podatkov, ki jih je na zahtevo Sodišča predložilo predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za ugotavljanje dejstev v postopku v glavni stvari (glej v tem smislu sodbi z dne 28. julija 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, točka 27, in z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 35), izhaja, da ta vloga ni bila dokazana in da so „master“ diplome iz postopka v glavni stvari lahko izdajale belgijska, švicarska in španska družba.

26 Zato ni mogoče ugotoviti, da odgovora na drugo in tretje vprašanje ne moreta vplivati na rešitev spora o glavni stvari.

27 Na tretjem mestu, flamska skupnost in belgijska vlada zavračata dopustnost ali upoštevnost postavljenih vprašanj s predstavitvijo različnih argumentov, s katerimi želita dokazati, da ta vprašanja temeljijo na napačni razlagi Direktive 2005/29 in Direktive 2006/123.

28 Vendar se ta razhajanja v razlagi nanašajo na vsebino teh vprašanj in zato ne morejo voditi do ugotovitve, da so ta vprašanja nedopustna. Okoliščina, da se ta razhajanja v razlagi deloma nanašajo na uporabo teh direktiv, ne more omajati te presoje, saj, kadar ni očitno, da razlaga določbe prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, se ugovor v zvezi z neuporabo te določbe v postopku v glavni stvari ne nanaša na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ampak na vsebino postavljenih vprašanj (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 30).

29 Na četrtem mestu, poljska vlada trdi, da predložitvena odločba ne zajema povzetka vsebine belgijskih pravil, ki urejajo pooblastilo za podelitev strokovnega naslova „master“, in da kot taka ne zagotavlja dovolj informacij, ki bi Sodišču omogočile, da na drugo vprašanje smiselno odgovori.

30 V zvezi s tem člen 94(b) Poslovnika Sodišča določa, da predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebuje vsebino nacionalnih določb, ki naj bi se uporabile v obravnavani zadevi, in po potrebi upoštevno nacionalno sodno prakso.

31 V tem primeru je sicer treba ugotoviti, da predložitvena odločba ne vsebuje celovite predstavitve belgijske ureditve o postopku pooblastitve za podelitev strokovnega naslova „master“.

32 Vendar ostaja dejstvo, da je vsebina kazenske določbe, na katero se neposredno nanaša drugo vprašanje, jasno predstavljena v predložitveni odločbi in da informacije, ki jih ta določba vsebuje, zadostujejo za to, da lahko Sodišče poda koristne napotke predložitvenemu sodišču, ki je izključno pristojno za presojanje skladnosti belgijske ureditve s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 126 in navedena sodna praksa), da odloči v sporu, ki mu je predložen.

33 Na petem in zadnjem mestu, belgijska vlada trdi, da je tretje vprašanje brezpredmetno, ker se za izdajanje diplom v flamski skupnosti ne uporablja sistem dovoljenj.

34 Spomniti je treba, da v okviru sistema sodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, Sodišče ni pristojno, da bi se izreklo o razlagi nacionalnih določb niti da bi presojalo ali preverjalo, ali jih predložitveno sodišče pravilno razlaga (sodba z dne 26. marca 2015, Macikowski, C-499/13, EU:C:2015:201, točka 51 in navedena sodna praksa).

35 Ker trditev, ki jo je podala belgijska vlada, temelji na razlagi nacionalne zakonodaje, ki se razlikuje od tiste, ki jo je podalo nacionalno sodišče, ta trditev ne more povzročiti nedopustnosti tretjega postavljenega vprašanja.

36 Glede na zgoraj navedeno je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti razglasiti za dopusten.

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo vprašanje*

37 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2005/29 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki določa kazenske sankcije za osebe, ki brez predhodnega pooblastila pristojnega organa podeljujejo strokovni naslov „master“.

38 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča spada nacionalna zakonodaja na področje uporabe Direktive 2005/29 le, če ravnanja, opredeljena v tej zakonodaji, pomenijo poslovne prakse v smislu te direktive (glej v tem smislu sodbi z dne 14. januarja 2010, Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, točka 35, in z dne 17. oktobra 2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, točka 35).

39 V zvezi s tem iz člena 2(d) te direktive izhaja, da pomenijo „poslovne prakse“ 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. Pojem „izdelek“ je opredeljen v členu 2(c) navedene direktive kot vsako blago ali storitev, vključno z nepremičninami, pravicami in obveznostmi.

40 Poleg tega je iz samega besedila člena 3(1) Direktive 2005/29 razvidno, da se takšne poslovne prakse izvajajo pred poslovno transakcijo v zvezi z nekim izdelkom, med njo in po njej.

41 Tako opredeljene prakse morajo biti zlasti neposredno povezane s promocijo, prodajo ali dobavo izdelka potrošnikom (glej v tem smislu sodbi z dne 17. oktobra 2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, točka 37, in z dne 4. oktobra 2018, Kamenova, C-105/17, EU:C:2018:808, točka 42).

42 Iz tega sledi, da čeprav so take poslovne prakse tesno povezane s poslovno transakcijo v zvezi z nekim izdelkom, se jih ne zamenjuje z izdelkom, ki je predmet te transakcije.

43 Prakse, ki so del poslovne strategije ponudnika storitev in so namenjene neposredno spodbujanju in pospeševanju prodaje njegovih storitev, so zato poslovne prakse (glej v tem smislu sodbi z dne 9. novembra 2010 v zadevi Mediaporiint Zeitung- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, točka 18, in z dne 17. oktobra 2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, točka 36).

44 V tej zvezi se je Sodišče odločilo, da uporabo Direktive 2005/29 veže tako na lastnost zadevnih praks kot poslovnih praks kot tudi na lastnost zadevnih storitev, na katere se te prakse nanašajo, kot izdelkov, ne da bi pomešalo ta dva elementa (glej v tem smislu sodbi z dne 4. maja 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, točke od 23 do 25, in z dne 13. septembra 2018, Wind Tre in Vodafone Italia, C-54/17 in C-55/17, EU:C:2018:710, točka 39).

45 Iz navedenega sledi, da za nacionalni predpis, katerega cilj je določiti subjekt, ki je pooblaščen za zagotavljanje storitve, ki je predmet poslovne transakcije, ne da bi neposredno urejal prakse, ki jih ta subjekt lahko pozneje uporabi za promocijo ali prodajo te storitve, ni mogoče šteti, da je povezan s poslovno prakso, ki je v neposredni zvezi z opravljanjem te storitve v smislu Direktive 2005/29.

46 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se zakonodaja, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ne nanaša na podrobne pogoje za spodbujanje ali trženje storitev na področju visokošolskega izobraževanja, temveč se nanaša na pooblastilo subjekta za zagotavljanje takšnih storitev, kadar zadnje vključujejo podelitev zadevnega univerzitetnega naslova, ki je deležen posebnega pravnega varstva in po potrebi omogoča dostop do številnih določenih posebnih pravic.

47 Takšna zakonodaja se torej jasno razlikuje od pravil, ki določajo način, na katerega lahko subjekt, ki je pooblaščen za opravljanje takih storitev, spodbuja njihovo trženje, zlasti tako, da zaprosi za znak kakovosti ali odobritev priznane univerze.

48 Za zakonodajo, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, zato ni mogoče šteti, da spada na področje uporabe določb o poslovnih praksah v smislu Direktive 2005/29.

49 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2005/29 razlagati tako, da se ne uporablja za nacionalno zakonodajo, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa kazenske sankcije za osebe, ki brez predhodnega pooblastila pristojnega organa podeljujejo strokovni naslov „master“.

### *Drugo in tretje vprašanje*

50 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa kazenske sankcije za osebe, ki brez predhodnega pooblastila pristojnega organa podeljujejo strokovni naslov „master“.

51 Najprej je treba opozoriti, da se Direktiva 2006/123 v skladu s členom 2(1) uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

52 Dalje, v skladu s členom 4, točka 1, navedene direktive pojem „storitev“ za namen uporabe te direktive pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 57 PDEU.

53 Poleg tega je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da odplačna organizacija storitev na področju visokošolskega izobraževanja s strani zavodov, ki se pretežno financirajo z zasebnimi sredstvi in ki si prizadevajo ustvarjati dobiček, pomeni takšno gospodarsko dejavnost (glej v tem smislu sodbi z dne 7. decembra 1993, Wirth, C-109/92, EU:C:1993:916, točka 17, in z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, točka 39).

54 Vendar člen 2(2) Direktive 2006/123 z njenega področja uporabe izključuje cel sklop dejavnosti, zlasti negospodarske storitve splošnega pomena in dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v smislu člena 2(2)(a) in (i) te direktive.

55 V zvezi s tem, čeprav belgijska, nemška, italijanska in nizozemska vlada trdijo, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari ne spada na področje uporabe navedene direktive, saj ta zakonodaja zadeva takšne dejavnosti, je treba ugotoviti, da za to zakonodajo ne veljajo izjeme iz teh določb.

56 Prvič, ker ista zakonodaja in tudi pravila v zvezi s pooblastilom za podeljevanje strokovnih naslovov, katerih učinkovitost se želi zagotoviti, veljajo predvsem za storitve, kot so te iz postopka v glavni stvari, ki jih zagotavljajo – kot je razvidno iz dokumentacije, s katero razpolaga Sodišče – zasebni subjekti, ki delujejo na lastno pobudo, za dobiček in brez vsakršnih javnih sredstev, se zadnjih ne more obravnavati, kot da se nanašajo le na negospodarske storitve splošnega pomena.

57 Drugič, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da civilne dejavnosti poučevanja na univerzi ne štejejo za dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v smislu te določbe (sodba z dne 18. decembra 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, točka 38).

58 Okoliščina, da se zadevna zakonodaja iz postopka v glavni stvari nanaša posebej na civilne dejavnosti poučevanja, ki vključujejo podelitev strokovnega naslova, te presoje ne more spremeniti.

59 Izjema iz člena 2(2)(i) Direktive 2006/123 mora biti omejena na dejavnosti, ki so same po sebi v neposredni in posebni zvezi z izvajanjem javne oblasti, kar pomeni dovolj kvalificirano izvrševanje posebnih pravic in privilegijev javnih oblasti ali uporabo prisilnih sredstev (glej po analogiji sodbo z dne 29. aprila 2010, Komisija/Nemčija, C-160/08, EU:C:2010:230, točki 78 in 79).

60 Za podelitev strokovnega naslova, ki jo je – odvisno od primera – mogoče opraviti pod nadzorom javnih regulativnih organov in pod pogoji, ki jih ti določijo, pa ni mogoče šteti, da vključuje takšno izvajanje javne oblasti.

61 Opozoriti je treba tudi, da iz člena 1(5) Direktive 2006/123 izhaja, da čeprav ta direktiva ne vpliva na pravila kazenskega prava držav članic, te ne morejo omejevati svobode opravljanja storitev z uporabo določb kazenskega prava, ki specifično urejajo ali vplivajo zlasti na začetek opravljanja ali opravljanje takšne dejavnosti z namenom izogibanja pravilom iz navedene direktive.

62 V teh okoliščinah dejstvo, da je zakonodaja iz postopka v glavni stvari kazenske narave, ne zadostuje za to, da se te direktive ne uporabi v zvezi s to zakonodajo, saj ta zakonodaja s tem, da določa kazenske sankcije za subjekte, ki zagotavljajo storitev, ne da bi imeli za to pooblastilo, ki ga v ta namen zahteva belgijska zakonodaja, vpliva na dostop in opravljanje storitvene dejavnosti.

63 Zato je treba člen 1(5) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje takšni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, če je njen učinek izogibanje pravilom iz navedene direktive.

64 V zvezi s tem, ker nacionalna pravila, ki zavezujejo ponudnike, ki želijo podeljevati nekatere univerzitetne naslove, k temu, da pristojne organe zaprosijo za pridobitev uradnega pooblastila, pomenijo sistem dovoljenja v smislu člena 4, točka 6, te direktive, morajo biti ta pravila skladna z zahtevami iz poglavja III navedene direktive, ki veljajo za takšne sisteme.

65 Iz tega sledi, da bi zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, katere namen je zagotoviti učinkovitost takšnih pravil, povzročila izogibanje pravilom Direktive 2006/123, če bi bil sistem dovoljenj, do katerega je v pomožnem razmerju, nezdružljiv z zahtevami iz poglavja III navedene direktive.

66 Te zahteve vključujejo zahteve, določene v členih 9 in 10 navedene direktive, na katere se bolj specifično nanašajo vprašanja predložitvenega sodišča.

67 Iz člena 9(1) te direktive izhaja, da države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne morejo pogojevati s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni trije pogoji.

68 Prvič, člen 9(1)(a) Direktive 2006/123 zahteva, da sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira.

69 V zvezi s tem niti iz predložitvene odločbe niti iz nobenega elementa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni razvidno, da bi zakonodaja iz postopka v glavni stvari diskriminirala med ponudniki storitev, ki želijo podeljevati univerzitetne naslove, na katere se nanaša.

70 Drugič, člen 9(1)(b) te direktive zahteva, da je potreba po sistemu dovoljenj utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

71 V tem primeru iz predložitvene odločbe izhaja, da je zakonodaja iz postopka v glavni stvari hkrati namenjena zagotavljanju visoke ravni visokošolskega izobraževanja in zaščiti prejemnikov storitev.

72 Oba cilja je treba obravnavati kot pomembna razloga, ki se nanašata na javni interes. Na eni strani je v členu 4, točka 8, te direktive navedeno, da je treba za pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes, šteti razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, za varstvo prejemnikov storitev pa je izrecno navedeno, da izpolnjuje to merilo. Po drugi strani je Sodišče že razsodilo, da oba cilja, navedena v točki 71 te sodbe, pomenita pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes (glej v tem smislu sodbi z dne 21. oktobra 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, točka 31 in navedena sodna praksa, in z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, točka 46).

73 Poleg tega se z zahtevo, da morajo ponudniki storitev, ki želijo podeljevati univerzitetne naslove, v ta namen imeti pooblastilo, želi zagotoviti doseganje teh ciljev, s tem da se pristojnim organom omogoči zagotoviti, da ti ponudniki pred izdajo diplom nudijo zadostna jamstva za zagotavljanje kakovosti teh diplom.

74 Tretjič, člen 9(1)(c) Direktive 2006/123 zahteva, da zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.

75 V zvezi s tem je razvidno, da tak pregled ne bi bil dovolj učinkovit, da se zagotovi uresničitev ciljev, ki jim sledi zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari.

76 Najprej je namreč treba opozoriti, da zagotavljanje visoke ravni visokošolskega izobraževanja lahko zahteva izvajanje sistematičnega pregleda izobraževanj, ki lahko vodijo v podelitev diplom, in podrobnih pravil za preverjanje sposobnosti učencev za pridobitev zadevnih strokovnih naslovov.

77 Dalje, ker sama izdaja diplome lahko omogoča dostop do nekaterih poklicev in jo bo lahko delodajalec v širšem obsegu upošteval pri zaposlitvi osebe, ki je njen titular, lahko negotovost glede vrednosti te diplome zaradi neobstoja predhodnega preverjanja prav tako ogrozi doseganje tega cilja, ne da bi morebitno naknadno izpodbijanje te vrednosti lahko zagotovilo ustrezno jamstvo.

78 Nazadnje, nacionalni zakonodajalec lahko meni, da varstvo prejemnikov storitev visokošolske izobraževalne ustanove ne bi bilo učinkovito zagotovljeno, če bi ti morali izbrati izobraževanje in mu slediti, ne da bi v zvezi s tem imeli zagotovila glede primernosti zadevne ustanove za podeljevanje strokovnih naslovov, na katere se bodo lahko naknadno veljavno sklicevali.

79 Vendar, kot ugotavlja predložitveno sodišče, skladnost sistema dovoljenj z Direktivo 2006/123 prav tako predpostavlja, da temelji na merilih, ki omejujejo izvajanje diskrecijske pravice pristojnih organov, katera izpolnjujejo zahteve iz člena 10(2) te direktive.

80 Na podlagi te določbe morajo biti pogoji za dodelitev dovoljenja nediskriminatorni, utemeljeni s pomembnimi razlogi v javnem interesu in sorazmerni s tem ciljem, kar pomeni, da morajo biti primerni za zagotovitev uresničitve tega cilja in ne smejo presegati tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev. Poleg tega ta določba zahteva, da so ti pogoji za dodelitev jasni in nedvoumni, objektivni, pregledni, dostopni in vnaprej objavljeni (sodba z dne 26. septembra 2018, Van Gennap in drugi, C-137/17, EU:C:2018:771, točka 80).

81 Ker predložitvena odločba ne vsebuje podrobne obrazložitve pogojev, ki v belgijskem pravu veljajo za izdajo pooblastila za podelitev strokovnega naslova „master“, mora predložitveno sodišče presoditi, ali so ti pogoji združljivi s členom 10(2) Direktive 2006/123.

82 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(5) Direktive 2006/123 v povezavi s členoma 9 in 10 navedene direktive razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa kazenske sankcije za osebe, ki brez predhodnega pooblastila pristojnega organa podeljujejo strokovni naslov „master“, če so pogoji za izdajo pooblastila za podelitev tega strokovnega naslova v skladu s členom 10(2) te direktive, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

## Stroški

83 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški navedenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Direktivo 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) je treba razlagati tako, da se ne uporablja za nacionalno zakonodajo, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa kazenske sankcije za osebe, ki brez predhodnega pooblastila pristojnega organa podeljujejo strokovni naslov „master“.**

2. **Člen 1(5) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu v povezavi s členoma 9 in 10 te direktive je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa**

**kazenske sankcije za osebe, ki brez predhodnega pooblastila pristojnega organa podeljujejo strokovni naslov „master“, če so pogoji za izdajo pooblastila za podelitev tega strokovnega naslova v skladu s členom 10(2) te direktive, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi