Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

4. juli 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2005/29/EF – urimelig handelspraksis – anvendelsesområde – begrebet »handelspraksis« – direktiv 2006/123/EF – tjenesteydelser på det indre marked – strafferet – tilladelsesordninger – videregående uddannelse – udstedelse af »mastergrader« – forbud mod at udstede visse grader uden godkendelse«

I sag C-393/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien) ved afgørelse af 7. juni 2017, indgået til Domstolen den 30. juni 2017, i straffesagen mod

Freddy Lucien Magdalena Kirschstein,

Thierry Frans Adeline Kirschstein,

procesdeltager:

Vlaamse Gemeenschap,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af M. Vilaras, formand for Fjerde Afdeling, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne J. Malenovský, L. Bay Larsen (refererende dommer), M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juli 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Freddy Lucien Magdalena Kirschstein og Thierry Frans Adeline Kirschstein ved advocaten T. Bauwens, H. de Bauw og M. Vandebeek,

– Vlaamse Gemeenschap ved advocaten J. Vandeuren og P. Vansteenkiste,

– den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af avocats Y. Moussoux og M. Karolinski,

* Processprog: nederlandsk.

– den tyske regering først ved T. Henze og J. Möller, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Varrone,

– den nederlandske regering ved J. Langer og M. Bulterman, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– den svenske regering ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren og A. Alriksson, som befuldmægtigede,

– den norske regering ved T. Sunde og M. Reinertsen Norum, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved F. Wilman, A. Nijenhuis, N. Ruiz García og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. november 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis) (EUT 2005, L 149, s. 22) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36)

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en straffesag mod Freddy Lucien Magdalena Kirschstein og Thierry Frans Adeline Kirschstein vedrørende en påstået overtrædelse af en national straffebestemmelse om forbud mod at tildele en »mastergrad« uden at have opnået den fornødne godkendelse dertil.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2005/29

3 Syvende betragtning til direktiv 2005/29 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv vedrører former for handelspraksis, som direkte påvirker forbrugernes transaktionsbeslutninger i forbindelse med produkter. […]«

4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

c) »produkt«: en vare eller tjenesteydelse, herunder fast ejendom, rettigheder og pligter

d) »virksomheders handelspraksis over for forbrugerne« (i det følgende også benævnt »handelspraksis«): en handling, udeladelse, adfærd eller fremstilling, kommerciel kommunikation, herunder reklame og markedsføring, foretaget af en erhvervsdrivende med direkte relation til promovering, salg eller udbud af et produkt til forbrugerne

[…]«

5 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv gælder for virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne […] før, under og efter en handelstransaktion i forbindelse med et produkt.«

Direktiv 2006/123

6 Artikel 1, stk. 5, i direktiv 2006/123 bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes strafferet. Medlemsstaterne må dog ikke begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser ved at anvende strafferetlige bestemmelser, der specifikt regulerer eller berører adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed, med henblik på derved at omgå reglerne i dette direktiv.«

7 Direktivets artikel 2 præciserer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

a) ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse

[…]

i) virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, jf. […] artikel [51 TEUF]

[…]«

8 Direktivets artikel 4 med overskriften »Definitioner« er affattet som følger:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. […] artikel [57 TEUF]

[…]

6) »tilladelsesordning«: enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed

[…]

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: […] beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne […]

[…]«

9 Artikel 9 i samme direktivs kapitel III vedrørende etableringsfrihed for tjenesteydere med overskriften »Tilladelsesordninger« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) tilladelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder

b) behovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) det tilsigtede mål kan ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.«

10 Artikel 10, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 bestemmer:

»1. Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

a) ikke-diskriminerende

b) begrundet i et tvingende alment hensyn

c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn

d) klare og entydige

e) objektive

f) offentliggjort på forhånd

g) gennemsigtige og tilgængelige.«

Belgisk ret

11 Artikel 25, stk. 7, i decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (dekret om omstrukturering af den højere undervisning i Flandern) af 4. april 2003 (*Belgisch Staatsblad*, 14.8.2003, s. 41004) havde følgende ordlyd:

»Den, der uden at være beføjet hertil tildeler graden bachelor eller master, med eller uden specifikation, eller graden doktor (doctor of philosophy, med forkortelsen ph.d. eller dr.) eller de grader og titler, der er omhandlet i stk. 2, 3, 4, 5 og 5a, straffes med fængsel fra otte dage til tre måneder og med en bøde på 125 til 500 EUR eller kun med en af straffene.«

12 Bestemmelsen blev ophævet, og ordlyden deraf blev gentaget i artikel II.75, stk. 6, i Codex Hoger Onderwijs (kodeks for videregående uddannelse) af 11. oktober 2013 (*Belgisch Staatsblad*, 27.2.2014, s. 15979).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 Freddy Lucien Magdalena Kirschstein og Thierry Frans Adeline Kirschstein er tiltalt for at have tildelt »mastergrader« uden at have været beføjet dertil ved at udstede eksamensbeviser med denne betegnelse til studerende, der havde afsluttet den uddannelse, som udbydes af en filial i Antwerpen af United International Business Schools of Belgium BVBA.

14 De blev ved rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen (retten i første instans i Antwerpen, tingstedet i Antwerpen, Belgien) ved dom af 14. december 2015 idømt en bøde på 300 EUR for denne overtrædelse.

15 Den 29. december 2015 appellerede Freddy Lucien Magdalena Kirschstein og Thierry Frans Adeline Kirschstein samt Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Belgien) denne dom til den forelæggende ret.

16 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at United International Business Schools of Belgium er en videregående uddannelsesinstitution, som ikke er godkendt af Vlaamse Gemeenschap (det flamske fællesskab, Belgien), som udbyder uddannelser, der afsluttes med udstedelse af en mastergrad i Belgien. Dette belgiske selskab er forbundet med det schweiziske selskab Global Education Services Switzerland AG (herefter »GES Switzerland«) og med det spanske selskab Global Education Services Spain SA. GES Switzerland koordinerer et privat videregående uddannelsessystem, som hverken reguleres eller støttes af de offentlige myndigheder, og som bl.a. udbyder undervisning i Belgien.

17 Under straffesagen i hovedsagen gjorde Freddy Lucien Magdalena Kirschstein og Thierry Frans Adeline Kirschstein bl.a. gældende, at den nationale lovgivning forbød tildeling af en »mastergrad« uden at have opnået den fornødne godkendelse dertil i strid med direktiv 2005/29 og direktiv 2006/123.

18 På denne baggrund har hof van beroep te Antwerpen (appeldomstolen i Antwerpen, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal direktiv [2005/29] fortolkes således, at det er til hinder for bestemmelsen i artikel II.75, stk. 6, i kodeks for videregående uddannelse […], der indeholder et almindeligt forbud mod, at ikke-godkendte uddannelsesinstitutioner anvender betegnelsen »master« på de eksamensbeviser, som de udsteder, når denne bestemmelse skal beskytte et alment hensyn, nemlig nødvendigheden af at sikre et højt uddannelsesniveau, hvorved det skal kunne kontrolleres, om de krævede kvalitetskrav er opfyldt?

2) Skal direktiv [2006/123] fortolkes således, at det er til hinder for bestemmelsen i artikel II.75, stk. 6, i kodeks for videregående uddannelse […], der indeholder et almindeligt forbud mod, at ikke-godkendte uddannelsesinstitutioner anvender betegnelsen »master« på de eksamensbeviser, som de udsteder, når denne bestemmelse skal beskytte et alment hensyn, nemlig beskyttelsen af tjenestemodtagerne?

3) Er den strafferetlige bestemmelse, der finder anvendelse på uddannelsesinstitutioner, som ikke er anerkendt af de flamske myndigheder, og som udsteder »master«-eksamensbeviser, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af artikel 9, stk. 1, litra c), og artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv [2006/123]?«

Om formaliteten

19 Vlaamse Gemeenschap samt den belgiske, den polske og den norske regering har fremført argumenter, der i forskellige henseender rejser tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse eller visse af de spørgsmål, den omfatter, kan antages til realitetsbehandling.

20 For det første har den polske regering gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke kan undersøges på grundlag af direktiv 2005/29 eller direktiv 2006/123, for så vidt som det følger af artikel 6 TEUF og artikel 165, stk. 1, TEUF, at opbygningen af uddannelsessystemerne henhører under medlemsstaternes enekompetence.

21 I denne henseende bemærkes dels, at medlemsstaterne er forpligtede til at udøve de kompetencer, som er dem forbeholdt, under overholdelse af EU-retten, og dels, at det ikke følger af noget element i direktiv 2005/29 eller direktiv 2006/123, at tjenesteydelser inden for videregående uddannelse falder uden for det respektive anvendelsesområde for disse direktiver. Følgelig kan den kompetence, som medlemsstaterne besidder med hensyn til opbygningen af deres uddannelsessystemer, ikke have til virkning at udelukke en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fra anvendelsesområdet for disse direktiver (jf. analogt dom af 18.12.2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, præmis 86 og 87).

22 For det andet følger det ifølge Vlaamse Gemeenschap samt den belgiske, den polske og den norske regering af hovedsagens særlige omstændigheder, at besvarelsen af alle eller en del af de forelagte spørgsmål ikke har betydning for løsningen af tvisten i hovedsagen.

23 Den polske regering finder således først og fremmest principalt, at direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse på hovedsagen, idet denne vedrører en rent intern situation uden noget grænseoverskridende element. Dernæst er Vlaamse Gemeenschap, den belgiske regering og subsidiært den polske regering af den opfattelse, at dette direktiv ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde, eftersom de i hovedsagen omhandlede »mastergrader« blev tildelt af GES Switzerland, som i sin egenskab af schweizisk selskab ikke kan påberåbe sig det pågældende direktiv. Endelig har den norske regering uden udtrykkeligt at gøre gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, anført, at såfremt det skal anses for godtgjort, at dette selskab rent faktisk udstedte disse mastergrader, finder hverken direktiv 2005/29 eller direktiv 2006/123 anvendelse på hovedsagen.

24 Selv om det antages, at de omhandlede »mastergrader« blev tildelt af et belgisk selskab, og at de relevante elementer i hovedsagen af denne grund findes inden for en enkelt medlemsstat, fremgår det imidlertid af Domstolens praksis, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123, som det andet og det tredje forelagte spørgsmål vedrører, ligeledes finder anvendelse på en sådan situation (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 110).

25 Endvidere kan de argumenter, der vedrører GES Switzerlands specifikke rolle i denne sag, under alle omstændigheder ikke tiltrædes. Det fremgår nemlig af de oplysninger, der efter anmodning fra Domstolen er blevet givet af den forelæggende ret, at det alene er den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, præmis 27, og af 27.4.2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, præmis 35), at denne rolle ikke er blevet fastslået, og at de i hovedsagen omhandlede »mastergrader« kan være blevet udstedt enten af et belgisk selskab eller af et schweizisk eller et spansk selskab.

26 Det kan derfor ikke antages, at besvarelserne af det andet og det tredje spørgsmål ikke har betydning for løsningen af tvisten i hovedsagen.

27 For det tredje har Vlaamse Gemeenschap og den belgiske regering anfægtet, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, og at de har relevans, ved at fremføre forskellige argumenter med det formål at godtgøre, at disse spørgsmål hviler på en fejlagtig fortolkning af direktiv 2005/29 og direktiv 2006/123.

28 Disse divergerende fortolkninger vedrører imidlertid spørgsmålenes realitet, og de kan følgelig ikke føre til, at de skal afvises fra realitetsbehandling. Den omstændighed, at de pågældende divergerende fortolkninger delvist vedrører direktivernes anvendelighed, kan ikke rejse tvivl om denne bedømmelse, eftersom indsigelsen vedrørende denne bestemmelses uanvendelighed på hovedsagen ikke angår formaliteten i anmodningen om præjudiciel afgørelse, men realiteten i de forelagte spørgsmål, når det ikke klart fremgår, at fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke har nogen forbindelse med de faktiske forhold eller genstanden for hovedsagen (jf. i denne retning dom af 13.7.2006, Manfredi m.fl., C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 30).

29 For det fjerde har den polske regering gjort gældende, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder en redegørelse af indholdet af de belgiske regler vedrørende beføjelsen til at tildele »mastergraden«, og at den af denne grund ikke har tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af det andet spørgsmål.

30 I denne henseende bestemmer artikel 94, litra b), i Domstolens procesreglement, at en anmodning om præjudiciel afgørelse skal indeholde ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis.

31 I det foreliggende tilfælde skal det ganske vist bemærkes, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder en samlet fremstilling af den belgiske lovgivning vedrørende proceduren for beføjelsen til at tildele graden »master«.

32 Det forholder sig imidlertid sådan, at ordlyden af straffebestemmelsen, som det andet spørgsmål direkte vedrører, klart er angivet i forelæggelsesafgørelsen, og at de oplysninger, der figurerer i afgørelsen, er tilstrækkelige til, at Domstolen kan levere nyttige oplysninger til den forelæggende ret, som det udelukkende tilkommer at træffe afgørelse om foreneligheden af den belgiske lovgivning med EU-retten (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis) for at kunne afgøre den tvist, der er indbragt for den.

33 For det femte og til sidst har den belgiske regering gjort gældende, at det tredje spørgsmål er uden relevans, eftersom udstedelsen af eksamensbeviser i Vlaamse Gemeenschap ikke er undergivet en godkendelsesordning.

34 Det bemærkes, at det ikke inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde tilkommer Domstolen at anfægte eller efterprøve rigtigheden af den fortolkning af den nationale lovgivning, som den forelæggende ret har foretaget (dom 26.3.2015, Macikowski, C-499/13, EU:C:2015:201, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

35 For så vidt som den belgiske regerings argument hviler på en anden fortolkning af den nationale lovgivning end den, som den forelæggende ret har lagt til grund, kan dette derfor ikke føre til, at det fastslås, at det tredje forelagte spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

36 Henset til det ovenstående må det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal antages til realitetsbehandling i sin helhed.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

37 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2005/29 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter strafferetlige sanktioner for personer, som – uden forudgående at være blevet beføjet dertil af den kompetente myndighed – tildeler en »mastergrad«.

38 Det følger af Domstolens faste praksis, at en national lovgivning kun kan falde ind under anvendelsesområdet for direktiv 2005/29, såfremt den adfærd, der er omhandlet af den pågældende lovgivning, udgør handelspraksis i henhold til direktivet (jf. i denne retning dom af 14.1.2010, Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, præmis 35, og af 17.10.2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, præmis 35)

39 I denne forbindelse følger det af det pågældende direktivs artikel 2, litra d), at der ved »handelspraksis« forstås en handling, udeladelse, adfærd eller fremstilling, kommerciel kommunikation, herunder reklame og markedsføring, foretaget af en erhvervsdrivende med direkte relation til promovering, salg eller udbud af et produkt til forbrugerne. Begrebet »produkt« er defineret i direktivets artikel 2, litra c), som en vare eller tjenesteydelse, herunder fast ejendom, rettigheder og pligter.

40 Det fremgår endvidere af selve ordlyden af det pågældende direktivs artikel 3, stk. 1, at denne handelspraksis udøves før, under og efter en handelstransaktion i forbindelse med et produkt.

41 De former for praksis, der således er omfattet, skal bl.a. have direkte relation til promovering, salg eller udbud af et produkt til forbrugerne (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, præmis 37, og af 4.10.2018, Kamenova, C-105/17, EU:C:2018:808, præmis 42).

42 Det følger heraf, at selv om den pågældende handelspraksis er tæt forbundet med en handelstransaktion i forbindelse med et produkt, falder den imidlertid ikke sammen med det produkt, der er genstand for denne transaktion.

43 Således udgør praksis, der er omfattet af en tjenesteyders forretningsstrategi, og som direkte tilsigter promovering og afsætning af disse tjenester, handelspraksis (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, præmis 18, og af 17.10.2013, RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, præmis 36).

44 I denne sammenhæng har Domstolen knyttet anvendeligheden af direktiv 2005/29 både til egenskaben handelspraksis ved den omhandlede praksis og egenskaben produkt ved de tjenester, som denne praksis vedrørte, uden at sammenblande disse to elementer (jf. i denne retning dom af 4.5.2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, præmis 23-25, og af 13.9.2018, Wind Tre og Vodafone Italia, C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 39).

45 Det følger af det ovenstående, at en national bestemmelse, som har til formål at fastlægge den erhvervsdrivende, der er beføjet til at levere en tjenesteydelse, der er genstand for en handelstransaktion, uden direkte at regulere den praksis, som den erhvervsdrivende efterfølgende kan udøve for at promovere eller afsætte denne tjenesteydelse, ikke kan anses for at vedrøre en handelspraksis, som har direkte forbindelse med leveringen af den pågældende tjeneste som omhandlet i direktiv 2005/29.

46 I denne henseende skal det fastslås, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke vedrører de nærmere regler for promovering eller markedsføring af tjenester inden for videregående uddannelse, men vedrører en erhvervsdrivendes beføjelse til at levere sådanne tjenester, når disse omfatter tildeling af en given universitetsgrad, som nyder en særlig retsbeskyttelse og i givet fald gør det muligt at opnå adgang til en række fastlagte prærogativer.

47 En sådan lovgivning adskiller sig således klart fra regler, som har til formål at fastsætte måden, hvorpå en erhvervsdrivende, som er beføjet til at levere tjenester af denne karakter, kan fremme markedsføringen af disse, særligt ved at henvise til en kvalitetsbetegnelse eller godkendelse fra et velanset universitet.

48 En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan således ikke anses for at falde ind under bestemmelserne om handelspraksis som omhandlet i direktiv 2005/29.

49 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at direktiv 2005/29 skal fortolkes således, at det ikke finder anvendelse på en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter strafferetlige sanktioner for personer, som – uden forudgående at være blevet beføjet dertil af den kompetente myndighed – tildeler en »mastergrad«.

Det andet og det tredje spørgsmål

50 Med det andet og det tredje spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter strafferetlige sanktioner for personer, som – uden forudgående at være blevet beføjet dertil af den kompetente myndighed – tildeler en »mastergrad«.

51 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2006/123 i henhold til dets artikel 2, stk. 1, finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

52 I henhold til dette direktivs artikel 4, nr. 1), forstås i direktivet ved »tjenesteydelse« desuden enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. artikel 57 TEUF.

53 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at undervisning på en videregående uddannelse mod betaling af institutioner, der i det væsentlige er privatfinansieret, og som drives i erhvervsmæssigt øjemed, er en sådan erhvervsmæssig virksomhed (jf. i denne retning dom af 7.12.1993, Wirth, C-109/92, EU:C:1993:916, præmis 17, og af 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, præmis 39).

54 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2006/123 udelukker imidlertid en række former for virksomhed fra direktivets anvendelsesområde, særligt ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse og virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 2, litra a) og i).

55 I denne henseende skal det – i modsætning til det af den belgiske, den tyske, den italienske og den nederlandske regering anførte, hvorefter den i hovedsagen omhandlede lovgivning falder uden for det pågældende direktivs anvendelsesområde i sin egenskab af lovgivning, som omfatter sådanne former for virksomhed – fastslås, at den pågældende lovgivning ikke er omfattet af de undtagelser, der er fastsat i disse bestemmelser.

56 For det første gælder, at eftersom den nævnte lovgivning – i lighed med reglerne om beføjelse til at tildele grader, hvis effektive virkning den tilsigter at sikre – bl.a. finder anvendelse på tjenester som de i hovedsagen omhandlede, der, som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, leveres af private erhvervsdrivende, der handler på eget initiativ med gevinst for øje og uden at modtage offentlige midler, kan disse forskrifter ikke anses for udelukkende at vedrøre ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse.

57 For det andet følger det af Domstolens praksis, at civile aktiviteter bestående i universitetsundervisning ikke udgør virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i denne bestemmelse (dom af 18.12.2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, præmis 38).

58 Den omstændighed, at den omhandlede lovgivning specifikt vedrører civile aktiviteter bestående i undervisning, som omfatter tildeling af en grad, kan ikke ændre denne bedømmelse.

59 Fravigelsen i artikel 2, stk. 2, litra i), i direktiv 2006/123 skal nemlig begrænses til sådan virksomhed, der som sådan er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, hvilket forudsætter en tilstrækkeligt kvalificeret udøvelse af ekstraordinære retlige beføjelser, statsmagtens privilegier eller beføjelsen til at udøve tvang (jf. analogt dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-160/08, EU:C:2010:230, præmis 78 og 79).

60 Tildeling af en grad, der i givet fald kan foretages under de offentlige myndigheders tilsyn og på betingelser, der fastsættes af disse sidstnævnte, kan imidlertid ikke anses for at indebære en sådan udøvelse af offentlig myndighed.

61 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2006/123, at selv om dette direktiv ikke berører medlemsstaternes strafferet, må medlemsstaterne ikke begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser ved at anvende strafferetlige bestemmelser, der specifikt regulerer eller berører adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed, med henblik på derved at omgå reglerne i dette direktiv.

62 På denne baggrund er den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning har en strafferetlig karakter, ikke tilstrækkelig til, at dette direktiv ikke skal anvendes på denne lovgivning, eftersom denne påvirker adgangen og udøvelsen af en tjenesteydelsesvirksomhed ved at foreskrive en strafferetlig sanktion over for de erhvervsdrivende, der leverer en tjeneste uden at have den beføjelse, der er påkrævet i henhold til belgisk ret.

63 Følgelig skal artikel 1, stk. 5, i direktiv 2006/123 fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, såfremt denne har til følge, at de regler, der er fastsat i dette direktiv, bliver omgået.

64 I denne forbindelse gælder, at for så vidt som nationale regler, der forpligter tjenesteydere, som ønsker at tildele visse akademiske grader, til hos de kompetente myndigheder at indhente en formel retsakt om tilladelse dertil, indfører en tilladelsesordning som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 6, skal disse regler være i overensstemmelse med de krav, der figurerer i direktivets kapitel III, som gælder for sådanne ordninger.

65 Det følger heraf, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som har til formål at sikre den effektive virkning af sådanne regler, har til følge, at reglerne i direktiv 2006/123 omgås, såfremt den tilladelsesordning, som den er knyttet til, er uforenelig med de krav, der er fastsat i direktivets kapitel III.

66 Blandt disse krav findes de i direktivets artikel 9 og 10 fastsatte krav, som den forelæggende rets spørgsmål mere specifikt vedrører.

67 Det fremgår af direktivets artikel 9, stk. 1, at medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis tre betingelser er opfyldt.

68 For det første må tilladelsesordningen i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/123 ikke indebære en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder.

69 Vedrørende dette punkt fremgår det hverken af forelæggelsesafgørelsen eller af oplysningerne i de sagsakter, Domstolen råder over, at der i den i hovedsagen omhandlede lovgivning sker forskelsbehandling af de tjenesteydere, der ønsker at udbyde de universitetsgrader, som den omhandler.

70 For det andet bestemmer direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), at behovet for en tilladelsesordning skal være begrundet i et tvingende alment hensyn.

71 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning både har til formål at sikre et højt niveau inden for videregående uddannelser og at beskytte modtagerne af tjenesteydelserne.

72 Disse to formål skal anses for at udgøre tvingende almene hensyn. For det første præciserer direktivets artikel 4, nr. 8), nemlig, at hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, skal anses for tvingende almene hensyn, og anfører specifikt, at beskyttelse af tjenestemodtagere opfylder dette kriterium. For det andet har Domstolen allerede fastslået, at de to formål, der er nævnt i denne doms præmis 71, udgør tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dom af 21.10.1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, præmis 46).

73 Endvidere er det forhold, at de tjenesteydere, der ønsker at udbyde universitetsgrader, pålægges et krav om at være beføjet dertil, egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål, idet de kompetente myndigheder gives mulighed for forud for udstedelsen af eksamensbeviser at sikre sig, at disse tjenesteydere tilbyder tilstrækkelige garantier for, at eksamensbevisernes kvalitet sikres.

74 For det tredje kræves det i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/123, at det tilsigtede mål ikke kan nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.

75 I denne forbindelse forekommer det, at en sådan kontrol ikke ville være tilstrækkeligt effektiv til at sikre gennemførelsen af de mål, der forfølges med en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

76 Det skal nemlig først bemærkes, at garantien for et højt niveau inden for videregående uddannelser kan kræve, at der sker en systematisk kontrol af diplomgivende uddannelser, og at der fastsættes betingelser for efterprøvelse af de studerendes egnethed til at opnå de pågældende grader.

77 Dernæst gælder det, at eftersom selve udstedelsen af et eksamensbevis kan give adgang til visse erhverv og mere generelt kan tages i betragtning af en arbejdsgiver ved rekrutteringen af en person, som er indehaver af beviset, kan en usikkerhed med hensyn til værdien af dette eksamensbevis, som skyldes en manglende forudgående kontrol, ligeledes hindre gennemførelsen af dette formål, uden at en eventuel efterfølgende rejst tvivl om værdien kan give en tilstrækkelig garanti.

78 Endelig er det muligt for den nationale lovgiver at lægge til grund, at den beskyttelse af modtagerne af de tjenester, som udbydes af en videregående uddannelsesinstitution, ikke er tilstrækkeligt sikret, såfremt disse modtagere var nødsaget til at vælge en uddannelse og at følge denne uden at have garanti for den pågældende institutions kompetence til at tildele grader, som de efterfølgende med føje kan gøre gældende.

79 Som anført af den forelæggende ret forudsætter foreneligheden af en tilladelsesordning med direktiv 2006/123 ligeledes, at den er støttet på kriterier, som fastsætter rammer for udøvelse af de kompetente myndigheders skønsudøvelse, som opfylder de krav, der er fastsat i direktivets artikel 10, stk. 2.

80 I henhold til denne bestemmelse skal betingelserne for udstedelse af en tilladelse være ikke-diskriminerende, begrundet i et tvingende alment hensyn og afpasset efter dette mål, hvilket indebærer, at de er egnet til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål. Denne bestemmelse kræver desuden, at disse betingelser for udstedelse er klare, entydige, objektive, gennemskuelige, tilgængelige og offentliggjort på forhånd (dom af 26.9.2018, Van Gennip m.fl., C-137/17, EU:C:2018:771, præmis 80).

81 Eftersom forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder nogen detaljeret redegørelse af de betingelser, som indrømmelsen af en beføjelse til at tildele mastergrader er undergivet, tilkommer det den forelæggende ret at foretage en bedømmelse af foreneligheden af disse betingelser med artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123.

82 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 5, i direktiv 2006/123, sammenholdt med direktivets artikel 9 og 10, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter strafferetlige sanktioner for personer, som – uden forudgående at være blevet beføjet dertil af den kompetente myndighed – tildeler en »mastergrad«, for så vidt som de betingelser, som indrømmelsen af en beføjelse til at tildele denne grad er undergivet, er forenelige med direktivets artikel 10, stk. 2, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

83 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis) skal fortolkes således, at det ikke finder anvendelse på en**

national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter strafferetlige sanktioner for personer, som – uden forudgående at være blevet beføjet dertil af den kompetente myndighed – tildeler en »mastergrad.«

2) **Artikel 1, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, sammenholdt med direktivets artikel 9 og 10, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter strafferetlige sanktioner for personer, som – uden forudgående at være blevet beføjet dertil af den kompetente myndighed – tildeler en »mastergrad«, for så vidt som de betingelser, som indrømmelsen af en beføjelse til at tildele denne grad er undergivet, er forenelige med direktivets artikel 10, stk. 2, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter