YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä marraskuuta 1993 *

Asiassa C-2/91,

jonka Kammergericht Berlin on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana on

Wolf W. Meng,

ennakkoratkaisun perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan 1 kohdan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida ja M. Díez de Velasco sekä tuomarit C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg ja P. J. G. Kapteyn,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- Meng, edustajanaan asianajaja Bernd Grüber, Heidelberg,

- Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja saman ministeriön Regierungsdirektor Joachim Karl,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Bernhard Jansen,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan suulliset huomautukset, jotka sille ovat 11.2.1992 pidetyssä istunnossa esittäneet Meng, Saksan hallitus ja komissio,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.7.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon 9.12.1992 annetun päätöksen käsittelyn uudelleen aloittamisesta,

ottaen huomioon vastaukset, jotka yhteisöjen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin ovat antaneet:

- Meng, edustajanaan Bernd Grüber,

- Belgian hallitus, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön hallintojohtaja Robert Hoebaer,

- Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja Jørgen Molde,

- Saksan hallitus, asiamiehinään Ernst Röder ja Claus Dieter Quassowski,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään valtion oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja Vassileios Kondolainos ja valtion oikeudellisen neuvoston oikeudellinen edustaja Maria Bosdeki,

- Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisöoikeudellisten asioiden osaston valtionasiamiehet Alberto Navarro Gonzáles, Miguel Bravo-Ferrer Delgado ja Gloria Calvo Díaz,

- Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasianministeriön talousoikeutta koskevien asioiden apulaisjohtaja Edwige Belliard ja saman ministeriön neuvonantaja Catherine de Salins,

- Irlannin hallitus, asiamiehinään Jennifer Payne, B. L., ja Chief State Solicitor Michael A. Buckley, avustajanaan John Cooke, S. C.,

- Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston päällikkö professori Luigi Ferrari Bravo, avustajanaan valtionasiamies Pier Giorgio Ferri,

- Hollannin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

- Portugalin hallitus, asiamiehinään ulkoasianministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen osaston päällikkö Luis Inez Fernandes ja kauppaministeriön kilpailu- ja hinta-asioita hoitavan osaston apulaispäällikkö João Alvaro Sousa Fialho Lopes,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department, ja barristerit Stephen Richards ja Nicholas Paines,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään Bernhard Jansen,

kuultuaan suulliset huomautukset, jotka sille ovat 27.4.1993 pidetyssä istunnossa esittäneet Meng sekä Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin ja Italian hallitukset, Hollannin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. W. de Zwaan, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.7.1993 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kammergericht Berlin on esittänyt 26.11.1990 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 3.1.1991, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee ETY:n perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan 1 kohdan tulkintaa, arvioidakseen, onko sellainen valtion lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on rajoittaa taloudellisten toimijoiden välistä kilpailua, kyseisten määräysten mukainen.

2 Kysymys on esitetty valituksen yhteydessä, jolla Meng hakee muutosta Amtsgericht Tiergartenin (Saksan liittotasavalta) päätökseen, jolla se määräsi hänelle sakon sillä perusteella, että hän on rikkonut vakuutuslainsäädäntöä, jossa kielletään välityspalkkioiden siirtäminen asiakkaille.

3 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Meng on ammatiltaan taloudellinen neuvonantaja, joka on erikoistunut erityisesti vakuutussopimuksiin. Toimintansa yhteydessä hän on maaliskuun 1987 ja heinäkuun 1988 välisenä aikana siirtänyt vakuutussopimuksia tehdessään kuusi kertaa vakuutusyhtiön hänelle maksaman välityspalkkion asiakkailleen. Sopimuksista kolme koski sairausvakuutusta ja kolme oikeusturvavakuutusta.

4 Välityspalkkion siirto on kielletty Saksan liittotasavallassa sairausvakuutuksen osalta Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungin (Saksan vakuutusvalvonnasta vastaava virasto, jäljempänä valvontavirasto) 5.6.1934 antamalla *Anordnung über das Verbot der Gewährung von Sondervergütungen und des Abschlusses von Begünstigungsverträgen in der Krankenversicherung*illa (erityishyvitysten ja suosituimmuussopimusten kieltämisestä sairausvakuutusalalla annettu asetus, jäljempänä *Anordnung*, joka on julkaistu *Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger*issa n:o 129, 6.6.1934, s. 3). *Anordnung*in I kohdassa säädetään:

"Vakuutusyhtiöt tai vakuutussopimusten tekemiseen osallistuvat välittäjät eivät saa antaa vakuutuksenottajalle minkäänlaisia erityishyvityksiä."

5 Samanlaista kieltoa sovelletaan vahinkovakuutuksiin ja oikeusturvavakuutuksiin Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesenin (Saksan vakuutusvalvonnasta vastaava virasto, joka jatkaa Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungin toimintaa, jäljempänä valvontavirasto) 17.8.1982 antaman *Verordnung über das Verbot von Sondervergütungen und Begünstigunsverträgen in der Schadenversicherung*in (erityishyvitysten ja suosituimmuussopimusten kieltämisestä vahinkovakuutusalalla annettu asetus, jäljempänä *Verordnung*, joka on julkaistu *Bundesgesetzblatt* I:ssä, s. 1243) nojalla. *Verordnung*in 2 pykälässä säädetään:

"1) Liittovaltion valvontaan kuuluvat vakuutusyhtiöt tai niiden kanssa tehtävissä vakuutussopimuksissa, joilla katetaan riskejä vahinkovakuutuksen, tapaturmavakuutuksen, luottovakuutuksen, takausvakuutuksen ja oikeusturvavakuutuksen alalla, välittäjinä toimivat henkilöt eivät saa myöntää vakuutuksenottajalle minkäänlaisia erityishyvityksiä.

2) Erityishyvityksiä ovat kaikki välittömät tai välilliset korvaukset, jotka myönnetään vakuutussopimuksesta johtuvien etuuksien lisäksi, erityisesti välityspalkkion siirtäminen."

6 Valvontavirasto on antanut *Anordnung*in ja *Verordnung*in 12.5.1901 annetun *Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen*in (laki vakuutusyhtiöiden valvonnasta, RGBl. S. 139) perusteella. Lain, siten kuin se on konsolidoituna 13.10.1983 annetulla toisinnolla (BGBl. I S 1261), 81 pykälän 2 momentin kolmannessa virkkeessä säädetään, että valvontavirasto

"voi, yleisesti tai tiettyjen vakuutusalojen osalta, kieltää vakuutusyhtiöitä ja vakuutuksenvälittäjiä myöntämästä minkäänlaisia erityishyvityksiä."

7 Koska Amtsgericht Tiergarten katsoi, että siirtämällä välityspalkkionsa asiakkailleen Meng oli rikkonut edellä mainittua lainsäädäntöä, se määräsi hänelle 1 850 Saksan markan suuruisen sakon. Meng valitti päätöksestä Kammergericht Berliniin väittäen, että lainsäädäntö on perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan 1 kohdan vastainen.

8 Tässä tilanteessa Kammergericht Berlin katsoi, että oikeudenkäyntiasian ratkaisu riippuu yhteisön oikeuden tulkinnasta, joten se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Ovatko erityishyvitysten ja suosituimmuussopimusten kieltämisestä sairausvakuutusalalla 5.6.1934 annetun *Deutsches Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung*in (*Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger* n:o 129, 6.6.1934) I kohdan ja erityishyvitysten ja suosituimmuussopimusten kieltämisestä vahinkovakuutusalalla 17.8.1982 annetun Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesenin asetuksen (BGBl. I, s. 1243 – VerBAV 1982, s. 456) 1 pykälän säännökset, joissa kielletään myös itsenäisiä vakuutuksenvälittäjiä myöntämästä erityishyvityksiä välityspalkkiota siirtämällä, ristiriidassa ETY:n perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan ja 85 artiklan 1 kohdan kanssa, jolloin niitä ei myöskään voida soveltaa?"

9 Pääasiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

10 Ensinnäkin on huomautettava, että perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla vireille saatetun menettelyn yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole ratkaista kansallisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, mutta yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka auttavat kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa näiden oikeussääntöjen yhteensopivuutta yhteisön säännöstön kanssa.

11 Näin ollen Kammergericht Berlinin esittämää kysymystä on tulkittava siten, että sillä pyritään pääasiallisesti selvittämään, onko perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan vastaista, että jäsenvaltion lainsäädännössä kielletään vakuutuksenvälittäjiä siirtämästä vakuutusyhtiöiden maksamia välityspalkkioita kokonaan tai osittain asiakkailleen.

Lainsäädännön valtiollinen luonne

12 Ensimmäiseksi on todettava, että valvontavirasto on hallinnollinen viranomainen, joka toimii ministeriön alaisuudessa (tällä hetkellä liittovaltion valtiovarainministeriön) ja jolla on laissa säädetty velvollisuus valvoa vakuutusyhtiöiden toimintaa. Tätä varten sille on erityisesti annettu toimivaltuudet antaa asetuksia, joiden tarkoituksena on kieltää käyttäytyminen, joka voi vaarantaa kuluttajien etua. Juuri tällä perusteella annettiin kyseiset asetukset vuosina 1934 ja 1982.

13 Viraston ohjesäännön ja toimivallan perusteella voidaan päätellä, että kyseiset toimenpiteet ovat luonteeltaan valtiollisia. Näin ollen on syytä tutkia, kuten Meng vaatii, onko kyseinen lainsäädäntö perustamissopimuksen 85 artiklan, tarkasteltuna yhdessä 3 artiklan f alakohdan ja 5 artiklan toisen kohdan kanssa, vastainen.

Perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan tulkinta

14 Perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan tulkinnan osalta on todettava, että perustamissopimuksen 85 artikla sinänsä koskee ainoastaan yritysten toimintaa, eivätkä sen kohteena ole

jäsenvaltioiden lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten antamat säännökset ja määräykset. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 85 artiklassa, luettuna yhdessä 5 artiklan kanssa, asetetaan kuitenkin jäsenvaltioille velvoite olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa sellaisia toimenpiteitä – vaikka ne olisivat lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten säännöksiä ja määräyksiä – jotka ovat omiaan poistamaan yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen. Tällaisesta tilanteesta on tämän oikeuskäytännön mukaan kyse silloin, kun jäsenvaltio joko yhtäältä määrää yritykset tekemään 85 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä, suosii tällaisia järjestelyjä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä (ks. asia 267/86, Van Eycke, tuomio 21.9.1988, Kok. 1988, s. 4769, 16 kohta).

15 Tässä yhteydessä on todettava, ettei vakuutuksia koskevalla Saksan lainsäädännöllä edellytetä tai edistetä sitä, että vakuutuksenvälittäjät tekevät kiellettyjä yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, koska siinä säädetty kielto on jo sinänsä riittävä.

16 Seuraavaksi on selvitettävä, vahvistaako lainsäädäntö kilpailua rajoittavan sopimuksen vaikutuksia.

17 On kiistatonta, ettei kyseistä lainsäädäntöä ole edeltänyt mikään sen soveltamisalaan – sairausvakuutukseen, vahinkovakuutukseen tai oikeusturvavakuutukseen – kuuluva sopimus.

18 Komissio huomauttaa kuitenkin, että tietyt yritykset olivat tehneet sopimuksen, jonka tarkoituksena oli kieltää välityspalkkioiden siirto henkivakuutusalalla, ja ulottamalla sopimuksen soveltamisalan muille aloille lainsäädäntö vahvisti sen merkitystä.

19 Näkemystä ei voida hyväksyä. Tiettyyn vakuutusalaan sovellettavan lainsäädännön voidaan katsoa vahvistavan jo olemassa olevan yritysten välisten yhteisjärjestelyn vaikutuksia vain, jos siinä ainoastaan toistetaan kyseisen alan taloudellisten toimijoiden välisen järjestelyn osat.

20 Lisäksi on todettava, että lainsäädännössä itsessään kielletään erityishyvitysten myöntäminen vakuutuksenottajille eikä siirretä yksityisille toimijoille vastuuta tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä.

21 Edellä esitetystä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö ei ole sellaista valtiollista lainsäädäntöä, joka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan estää perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan tehokkaan vaikutuksen toteutumisen.

22 Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen on näin ollen vastattava, että se, että valtion lainsäädännöllä kielletään vakuutuksenvälittäjiä siirtämästä vakuutusyhtiöiden maksamia välityspalkkioita kokonaan tai osittain asiakkailleen, ei ole ETY:n perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan vastaista, kun tällä ei ole mitään yhteyttä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaiseen yritysten käyttäytymiseen.

Oikeudenkäyntikulut

23 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Hollannin, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Kammergericht Berlinin 26.11.1990 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Se, että valtion lainsäädännöllä kielletään vakuutuksenvälittäjiä siirtämästä vakuutusyhtiöiden maksamia välityspalkkioita kokonaan tai osittain asiakkailleen, ei ole ETY:n perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 85 artiklan vastaista, kun tällä ei ole mitään yhteyttä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaiseen yritysten käyttäytymiseen.

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Kapteyn

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä marraskuuta 1993.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti