Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. oktober 2013 *

»Direktiv 2005/29/EF — urimelig handelspraksis — anvendelsesområde — vildledende oplysninger, der er udsendt af en sygekasse under den lovbestemte sygeforsikringsordning — sygekasse, der er oprettet som et offentligretligt organ«

I sag C-59/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesgerichtshof (Tyskland) ved afgørelse af 18. januar 2012, indgået til Domstolen den 6. februar 2012, i sagen:

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts

mod

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits og J.-J. Kasel (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV ved Rechtsanwältin C. von Gierke

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato W. Ferrante

— Europa-Kommissionen ved M. van Beek og V. Kreuschitz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juli 2013,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

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 (herefter »direktivet om urimelig handelspraksis«) (EUT L 149, s. 22).

2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (herefter »BKK«) og Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (en sammenslutning til bekæmpelse af illoyal konkurrence, herefter »Wettbewerbszentrale«) vedrørende oplysninger, som BKK udsendte til sine medlemmer.

Retsforskrifter

EU-retten

3 I 5.-8., 11., 12. og 14. betragtning til direktivet om urimelig handelspraksis er anført følgende:

»(5) […] hindringer for den frie bevægelighed for tjenesteydelser og varer på tværs af grænserne eller for etableringsfriheden […] bør […] fjernes. Disse hindringer kan kun fjernes ved at indføre ensartede bestemmelser på fællesskabsplan, der indfører et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, og ved at tydeliggøre visse retlige begreber på EU-plan i det omfang, det er nødvendigt for at sikre et velfungerende indre marked og af hensyn til retssikkerheden.

(6) Derfor foretages der ved dette direktiv en tilnærmelse af medlemsstaternes love om urimelig handelspraksis, herunder illoyal reklame, som direkte skader forbrugernes økonomiske interesser og derved indirekte skader legitime konkurrenters økonomiske interesser. […]

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

(8) Dette direktiv beskytter direkte forbrugernes økonomiske interesser mod virksomheders urimelige handelspraksis. Derved beskytter det også indirekte lovlydige virksomheder mod deres konkurrenter, der ikke følger reglerne i direktivet, og sikrer således loyal konkurrence på det område, der samordnes gennem direktivet. […]

[…]

(11) Det høje konvergensniveau, som opnås ved dette direktivs tilnærmelse af de nationale bestemmelser, skaber et højt fælles forbrugerbeskyttelsesniveau. I dette direktiv fastsættes et enkelt generelt forbud mod de former for urimelig handelspraksis, der forvrider forbrugernes økonomiske adfærd. […]

(12) Harmonisering vil betyde en væsentlig forbedring af både forbrugernes og virksomhedernes retlige sikkerhed. Såvel forbrugere som virksomheder vil kunne sætte deres lid til en enkelt lovgivningsmæssig ramme, som er baseret på klart definerede retlige begreber, og som gælder for alle aspekter af urimelig handelspraksis i hele EU. […]

[...]

(14) Det er ønskeligt, at begrebet vildledende handelspraksis omfatter de former for praksis, herunder vildledende reklame, hvor forbrugeren bedrages og dermed forhindres i at træffe et informeret og således effektivt valg. […]«

4 Det nævnte direktivs artikel 1 bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at bidrage til et velfungerende indre marked og opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau gennem tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelig handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser.«

5 Samme direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »forbruger«: en fysisk person, der i forbindelse med en af dette direktiv omfattet handelspraksis ikke udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv

b) »erhvervsdrivende«: en fysisk eller juridisk person, der i forbindelse med en af dette direktiv omfattet handelspraksis udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv, og enhver, der handler i en erhvervsdrivendes navn eller på en erhvervsdrivendes vegne

c) »produkt«: en vare eller tjenesteydelse […]

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

[...]«

6 Artikel 3, stk. 1, i direktivet om urimelig handelspraksis bestemmer:

»Dette direktiv gælder for virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne, som fastlagt i artikel 5, før, under og efter en handelstransaktion i forbindelse med et produkt.«

7 Direktivets artikel 5, der bærer titlen »Forbud mod urimelig handelspraksis«, er affattet således:

»1. Urimelig handelspraksis forbydes.

2. En handelspraksis er urimelig, hvis:

a) den er i modstrid med kravet om erhvervsmæssig diligenspligt

og

b) [den] væsentligt forvrider eller kan forventes væsentligt at forvride den økonomiske adfærd i forhold til produktet hos gennemsnitsforbrugeren, som bliver genstand for den, eller som den er rettet mod, eller, hvis den pågældende handelspraksis rettes mod en særlig gruppe af forbrugere, hos et gennemsnitligt medlem af denne gruppe.

[...]

4. En handelspraksis er i særdeleshed urimelig, hvis den er:

a) vildledende, jf. artikel 6 og 7,

[...]«

8 Samme direktivs artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»En handelspraksis betragtes som vildledende, hvis den indeholder urigtige oplysninger og derfor er usandfærdig eller f.eks. i kraft af sin generelle fremstillingsform vildleder eller kan forventes at vildlede en gennemsnitsforbruger, selv om oplysningerne er faktuelt korrekte, med hensyn til et eller flere af følgende elementer og under alle omstændigheder foranlediger eller kan forventes at foranledige ham til at træffe en transaktionsbeslutning, som han ellers ikke ville have truffet:

[...]«

Tysk ret

9 Direktivet om urimelig handelspraksis blev gennemført i tysk national ret ved loven om bekæmpelse af illoyal konkurrence (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGB1. 2004 I, s. 1414, herefter »UWG«).

10 UWG's § 2 er affattet som følger:

»(1) I denne lov forstås ved:

1. »handelspraksis« en handling, som en person foretager til fordel for egen eller fremmed virksomhed før, under eller efter en forretningsafslutning, og som objektivt hænger sammen med fremme af afsætningen eller erhvervelse af varer eller tjenesteydelser eller med afslutning eller gennemførelse af en kontrakt om varer og tjenesteydelser; varer omfatter ligeledes fast ejendom og tjenesteydelser omfatter rettigheder eller forpligtelser

[...]

6. »erhvervsdrivende«: en fysisk eller juridisk person, som foretager handlinger som handlende, håndværker eller industridrivende eller som udøver et liberalt erhverv, og enhver, der handler i en sådan persons navn eller på dennes vegne.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11 BKK er en lovbestemt, tysk sygekasse, der er oprettet som et offentligretligt organ.

12 Ved sit søgsmål anlagt i første instans nedlagde Wettbewerbszentrale påstand om, at det forbydes BKK at udsende følgende meddelelse, der i december 2008 blev offentliggjort på sidstnævntes hjemmeside:

»Hvis De forlader BKK […] nu, binder De Dem til den nye [lovbestemte sygekasse] i de næste 18 måneder. Herved går De glip af de attraktive tilbud, som BKK […] vil give Dem næste år, og i sidste ende må De muligvis betale mere, hvis den nye kasse ikke kan klare sig med de tildelte penge og derfor kræver et tillægsbidrag.«

13 Wettbewerbszentrale er af den opfattelse, at denne meddelelse er vildledende, og at den dermed er forbudt både ifølge direktivet om urimelig handelspraksis og de nationale konkurrenceregler. BKK har således undladt at oplyse, at der efter den tyske lov er en særlig opsigelsesadgang, hvis der opkræves et tillægsbidrag.

14 Ved skrivelse af 17. december 2008 opfordrede Wettbewerbszentrale følgelig BKK til at afgive en formel undladelseserklæring om under strafansvar at ophøre med den anfægtede meddelelse og krævede samtidigt sine udenretlige sagsomkostninger godtgjort.

15 BKK fjernede derfor den pågældende meddelelse fra sin hjemmeside. Ved skrivelse af 6. januar 2009 medgav BKK at have offentliggjort urigtige oplysninger og forpligtede sig til ikke længere at reklamere med den anfægtede meddelelse. BKK anførte, at sygekassen tværtimod ikke var indstillet på at afgive en undladelseserklæring under strafansvar eller godtgøre Wettbewerbszentrales udenretlige omkostninger.

16 BKK er af den opfattelse, at hverken bestemmelserne i UWG eller i direktivet om urimelig handelspraksis finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Det følger nemlig af dette direktivs artikel 2, litra d), at dette kun gælder for en »erhvervsdrivende[s]« »handelspraksis« som defineret i artikel 2, litra b), og UWG's artikel 2, stk. 1, nr. 1 og 6, indeholder en i det væsentlige identisk ordlyd med de nævnte bestemmelser i dette direktiv. Disse betingelser er imidlertid ikke opfyldt i den foreliggende sag, da BKK som et offentligretligt organ ikke handler med gevinst for øje.

17 Førsteinstansen forbød under trussel om tvangsbøder BKK at udsende de omhandlede oplysninger i reklame- og konkurrenceøjemed som led i sin virksomhed og pålagde sygekassen at betale Wettbewerbszentrale 208,65 EUR med renter.

18 BKK appellerede denne afgørelse, men fik ikke medhold. BKK iværksatte herefter en »revisionsanke«, som appelretten havde givet tilladelse til, med påstand om frifindelse.

19 Bundesgerichtshof finder, at den af BKK udsendte reklamemeddelelse udgør en vildledende praksis som omhandlet i direktivet om urimelig handelspraksis, og at den bør forbydes, idet den tilsidesætter UWG.

20 Det kan dog alene fastslås, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, hvis den pågældende praksis kan vurderes på grundlag af bestemmelserne i det nævnte direktiv, som UWG er baseret på.

21 Det kan imidlertid ikke med sikkerhed fastslås, at direktivet om urimelig handelspraksis skal fortolkes således, at en aktør såsom BKK, der er et offentligretligt organ, som varetager opgaver under den lovbestemte sygeforsikringsordning, handlede som en »virksomhed«, da den udsendte den anfægtede meddelelse. Det kan nemlig hævdes, at et sådant organ ikke udøver økonomisk virksomhed, men forfølger et rent socialt formål.

22 Under disse omstændigheder har Bundesgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, litra d), i [direktivet om urimelig handelspraksis] fortolkes således, at det forhold, at en lovbestemt sygekasse giver sine medlemmer (vildledende) oplysninger med hensyn til ulemperne ved at flytte til en anden lovbestemt sygekasse, også kan anses for en erhvervsdrivendes handling, der udgør en virksomheds handelspraksis over for forbrugerne?«

Om det præjudicielle spørgsmål

23 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af sagsakterne, at Bundesgerichtshof er af den opfattelse, at de oplysninger, der har affødt tvisten i hovedsagen, skal betegnes som vildledende praksis som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktivet om urimelig handelspraksis, og at denne skal forbydes i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5, stk. 1, samt UWG.

24 I denne forbindelse er den forelæggende ret imidlertid i tvivl om, hvorvidt ophavsmanden til denne meddelelse, i det foreliggende tilfælde BKK, er omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde, hvis denne ophavsmand er et offentligretligt organ, der varetager en opgave af almen interesse, såsom at forvalte en lovbestemt sygeforsikringsordning.

25 Med henblik på at afgøre, om et nationalt organ, såsom BKK, der har en offentligretlig status og skal forvalte en lovbestemt sygeforsikringsordning, skal betragtes som en »virksomhed« som omhandlet i direktivet om urimelig handelspraksis, og om organet i denne egenskab er underlagt bestemmelserne i dette direktiv i det tilfælde, hvor det – som i det foreliggende tilfælde – udsender vildledende oplysninger til sine medlemmer, bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens praksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en bestemmelse i EU-retten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, der skal søges under hensyn til den generelle sammenhæng, hvori bestemmelsen anvendes, og de mål, der forfølges med den pågældende lovgivning (jf. bl.a. dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43, af 11.3.2003, sag C-40/01, Ansul, Sml. I, s. 2439, præmis 26, og af 30.6.2011, sag C-271/10, Vewa, Sml. I, s. 5815, præmis 25).

26 Kvalificeringen, den retlige status samt det pågældende organs særlige karakteristika i henhold til national ret er følgelig uden betydning for Domstolens fortolkning af det nævnte direktiv og for, at Domstolen kan give en besvarelse af spørgsmålet fra den forelæggende ret.

27 Med henblik på at kunne give et sådan svar må det konstateres, at selv om direktivet om urimelig handelspraksis konsekvent anvender udtrykket »forbruger«, betegnes den anden part i en handelstransaktion i forbindelse med et produkt som enten »virksomhed« eller »erhvervsdrivende«.

28 Således gælder »[d]ette direktiv […] for virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne […] før, under og efter en […] transaktion« i henhold til dets artikel 3, stk. 1.

29 Samme direktivs artikel 2, litra d), bestemmer, at begrebet »virksomheders handelspraksis over for forbrugerne« vedrører »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«. Udtrykket »produkt« er defineret i artikel 2, litra c), som enhver vare eller tjenesteydelse, idet ingen sektor i øvrigt udelukkes.

30 Begrebet »erhvervsdrivende« defineres i direktivets artikel 2, litra b), som »en fysisk eller juridisk person, der i forbindelse med en af dette direktiv omfattet handelspraksis udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv, og enhver, der handler i en erhvervsdrivendes navn eller på en erhvervsdrivendes vegne«.

31 Henset til det ovenstående må det fastslås, at med henblik på anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis har de to udtryk »virksomhed« og »erhvervsdrivende« samme betydning og juridisk rækkevidde. Det er i øvrigt sidstnævnte udtryk, der anvendes hyppigst i dette direktivs bestemmelser.

32 Det fremgår i denne forbindelse umiddelbart af artikel 2, litra b), i direktivet om urimelig handelspraksis, at EU-lovgiver har fastsat en meget bred opfattelse af begrebet »erhvervsdrivende«, der omfatter »en fysisk eller juridisk person«, når denne udøver en aktivitet mod vederlag, og hverken udelukker enheder, der forfølger en opgave af almen interesse eller har en offentligretlig status, fra direktivets anvendelsesområde.

33 Hvad angår selve ordlyden af definitionerne i det nævnte direktivs artikel 2, litra a) og b), skal betydningen og rækkevidden af begrebet »erhvervsdrivende«, som nævnt i denne artikel, fastsættes i forhold til det tilsvarende, men antonyme begreb »forbruger«, der omfatter enhver privatperson, som ikke driver forretnings- eller erhvervsmæssig virksomhed (jf. analogt dom af 19.1.1993, sag C-89/91, Shearson Lehman Hutton, Sml. I, s. 139, præmis 22).

34 Som det navnlig fremgår af artikel 1 og 23. betragtning til direktivet om urimelig handelspraksis, har dette imidlertid til hensigt at sikre et højt fælles forbrugerbeskyttelsesniveau gennem fuld harmonisering af bestemmelserne vedrørende urimelig handelspraksis, herunder de erhvervsdrivendes illoyale reklame over for forbrugerne, der skader sidstnævntes økonomiske interesser (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, sag C-540/08, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, Sml. I, s. 10909, præmis 27).

35 Det af direktivet om urimelig handelspraksis forfulgte formål, der består i fuldt ud at beskytte forbrugerne mod praksis af denne art, er baseret på den omstændighed, at forbrugeren befinder sig i en svagere stilling end den erhvervsdrivende, idet forbrugeren økonomisk set er svagere og juridisk set mindre erfaren end sin medkontrahent (jf. dommen i sagen Shearson Lehman Hutton, præmis 18).

36 Domstolen har også allerede fastslået, at forbrugerbegrebet har afgørende betydning ved fortolkningen af dette direktiv, og at direktivets bestemmelser har forbrugeren som hovedsigte i dennes egenskab af adressat og offer for den urimelige handelspraksis (jf. i denne retning dom af 12.5.2011, sag C-122/10, Ving Sverige, Sml. I, s. 3903, præmis 22 og 23, og af 19.9.2013, sag C-435/11, CHS Tour Services, præmis 43).

37 I en situation som den, der foreligger i hovedsagen, risikerer BKK's medlemmer, der kan betragtes som forbrugere som omhandlet i direktivet om urimelig handelspraksis, imidlertid at blive vildledt af de vildledende oplysninger, der er udsendt af dette organ, idet de forhindres i at træffe et informeret valg (jf. 14. betragtning til dette direktiv) og foranlediges til at træffe en beslutning, som de ikke ville have truffet, hvis der ikke forelå sådanne oplysninger, som omhandlet i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1. Det pågældende organs offentlige eller private karakter og den specifikke opgave, som organet varetager, er i denne forbindelse uden betydning.

38 På baggrund af det ovenstående bør et organ som BKK kvalificeres som »erhvervsdrivende« i dette direktivs forstand.

39 Den ovennævnte fortolkning er den eneste, der sikrer den fulde virkning af direktivet om urimelig handelspraksis, idet den i overensstemmelse med kravet om et højt forbrugerbeskyttelsesniveau garanterer, at urimelig handelspraksis bekæmpes effektivt.

40 En sådan fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med det særligt brede materielle anvendelsesområde, som direktivet allerede er blevet tillagt (jf. i denne retning dommen i sagen Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, præmis 21).

41 På baggrund af samtlige de ovenstående bemærkninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktivet om urimelig handelspraksis skal fortolkes således, at et offentligretligt organ, der varetager en opgave af almen interesse, såsom forvaltningen af en lovbestemt sygeforsikringsordning, er omfattet af dets personelle anvendelsesområde.

Sagens omkostninger

42 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 sagens omkostninger. 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 (Første Afdeling) for ret:

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 et offentligretligt organ, der varetager en opgave af almen interesse, såsom forvaltningen af en lovbestemt sygeforsikringsordning, er omfattet af dets personelle anvendelsesområde.

Underskrifter