

PRESUDA SUDA

17. studenoga 1991.(*)

„Posrednici u osiguranju – Državni propisi koji zabranjuju odobravanje popusta – Tumačenje članka 3. točke (f), članka 5. stavka 2. i članka 85. stavka 1. Ugovora”

U predmetu C-2/91,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu), u kaznenom postupku protiv

Wolfa W. Menga,

o tumačenju članka 3. točke (f), članka 5. stavka 2. i članka 85. stavka 1. Ugovora,

SUD

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i M. Diez de Velasco (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg i P. J. G. Kapteyn, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Wolfa Menga, Bernd Grüber, *Rechtsanwalt*, Heidelberg,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Joachim Karl, *Regierungsdirektor* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, Bernhard Jansen, član pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja W. Menga, njemačke vlade i Komisije, na raspravi održanoj 11. veljače 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. srpnja 1992.,

uzimajući u obzir rješenje od 9. prosinca 1992. o ponovnom pokretanju postupka,

uzimajući u obzir odgovore na pisana pitanja Suda, koje su podnijeli:

- za W. Menga, Bernd Grüber,
- za belgijsku vladu, Robert Hoebaer, *Directeur d' Administration* u Ministarstvu vanjskih poslova, vanjske trgovine i razvojne suradnje, u svojstvu agenta,
- za dansku vladu, Jorgen Molde, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, Ernst Röder i Claus-Dieter Quassowski, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, Vassileios Kondolainos, pomoćnik pravnog savjetnika, državno pravno vijeće i Maria Bosdeki, zastupnica državnog pravnog vijeća, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, Alberto Navarro González, Miguel Bravo-Ferrer Delgado i Gloria Calvo Díaz, državni odvjetnici u odjelu za pitanja Zajednice, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, Edwige Belliard, *Sous-Directeur du Droit Economique* u Ministarstvu vanjskih poslova, i Catherine de Salins, savjetnica u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za irsku vladu, Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, u svojstvu agenta, uz asistenciju Johna Cooka *SC* i Jennifer Payne, *B.L.*, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, profesor Luigi Ferrari Bravo, voditelj odjela za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju Piera Giorgia Ferrija, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za portugalsku vladu, Luis Inez Fernandes, direktor pravnog odjela u Glavnoj upravi za Europske zajednice u Ministarstvu vanjskih poslova, i João Alvaro Sousa Fialho Lopes, zamjenik glavnog direktora, u Glavnoj upravi za tržišno natjecanje i cijene u Ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenata,
- za Ujedinjenu Kraljevinu, Lucinda Hudson iz Treasury Solicitor' s Departmenta, u svojstvu agenta, te Stephen Richards i Nicholas Paines, *barristers*,
- za Komisiju Europskih zajednica, Bernhard Jansen, u svojstvu agenta,

saslušavši usmena očitovanja W. Menga, njemačke, grčke, španjolske, francuske, irske i talijanske vlade, zatim nizozemske vlade, koju zastupa J. W. de Zwaan, pomoćnik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, kao i Ujedinjene Kraljevine i Komisije, na raspravi održanoj 27. travnja 1993.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. srpnja 1993.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 26. studenoga 1990., koje je Sud zaprimio 3. siječnja 1991., Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, pitanje u vezi s tumačenjem članka 3. točke (f), članka 5. stavka 2. i članka 85. stavka 1. Ugovora, kako bi utvrdio jesu li državni propisi, koji imaju učinak ograničavanja tržišnog natjecanja između gospodarskih subjekata, u skladu s tim odredbama.
- 2 To je pitanje postavljeno u okviru spora koji je W. Meng pokrenuo protiv presude Amtsgerichta Tiergarten (Općinski sud u Berlinu, Savezna Republika Njemačka), kojom mu se izriče novčana kazna za povredu propisa u području osiguranja o zabrani prijenosa provizije na korisnike.
- 3 Iz rješenja je razvidno kako se W. Meng bavi financijskim savjetovanjem, posebno savjetovanjem o policama osiguranja. U okviru te djelatnosti u šest je navrata, između ožujka 1987. i srpnja 1988., prilikom sklapanja ugovora o osiguranju, prenio na svoje korisnike proviziju koju mu je isplatilo osiguravajuće društvo. Tri su se police odnosile na zdravstveno osiguranje, a tri na osiguranje troškova pravne zaštite.
- 4 Kada je riječ o zdravstvenom osiguranju, prijenos provizije u Saveznoj Republici Njemačkoj zabranjen je na temelju Anordnunga über das Verbot der Gewaehrung von Sonderverguetungen und des Abschlusses von Beguenstigungsvertraegen in der Krankenversicherung (Rješenje o zabrani odobravanja posebnih pogodnosti i sklapanja povlaštenih ugovora u zdravstvenom osiguranju, u daljnjem tekstu: Anordnung, objavljeno u Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger br. 129 od 6. lipnja 1934., str. 3.) koji je 5. lipnja 1934. donio Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung (njemački Ured za nadzor privatnog osiguranja, u daljnjem tekstu: ured za nadzor). Članak 1. Anordnunga predviđa:
„Osiguravajućim društvima i posrednicima koji sudjeluju u sklapanju ugovora o osiguranju zabranjeno je da nositeljima osiguranja dodjeljuju posebne bonuse bilo koje vrste.”
- 5 Ista zabrana vrijedi i za osiguranje od štete i osiguranje troškova pravne zaštite na temelju Verordnunga über das Verbot von Sonderverguetungen und Beguenstigungsvertraegen in der Schadenversicherung (Uredba o zabrani posebnih pogodnosti i povlaštenih ugovora u osiguranju od štete, u daljnjem tekstu: Verordnung, objavljena u Bundesgesetzblattu I, str. 1243.), koji je donio Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (njemački ured za nadzor osiguranja koji je preuzeo funkcije od Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung, u daljnjem tekstu također: ured za nadzor). Članak 2. Verordnunga predviđa:

- „1) Osiguravajućim društvima koja podliježu saveznom nadzoru i osobama koje djeluju kao posrednici u sklapanju ugovora o osiguranju, a koji obuhvaćaju osiguranje od štete, osiguranje od nezgode, kreditno osiguranje, osiguranje jamstva i osiguranje troškova pravne zaštite, zabranjeno je da nositeljima osiguranja dodjeljuju posebne pogodnosti bilo koje vrste.
- 2) Svaka izravna ili neizravna financijska pogodnost koja se nudi uz usluge predviđene ugovorom o osiguranju, osobito svaki prijenos provizije, predstavlja posebnu pogodnost.”
- 6 Anordnung i Verordnung ured za nadzor donio je na temelju Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen od 12. svibnja 1901. (Zakon o nadzoru osiguravajućih društava, RGBl. str. 139.). Članak 81. stavak 2. treća rečenica toga zakona, u kodificiranoj verziji od 13. listopada 1983. (BGBl. I S, str. 1261.), predviđa da ured za nadzor
- „može općenito, odnosno za određene sektore osiguranja, zabraniti osiguravajućim društvima i posrednicima u osiguranju dodjelu posebnih pogodnosti u bilo kojem obliku”.
- 7 S obzirom na to da je prijenosom provizije na svoje korisnike W. Meng počinio povredu gore navedenih odredaba, Amtsgericht Tiergarten izrekao mu je novčanu kaznu od 1850 njemačkih maraka. W. Meng se žalio protiv te presude pred Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu), tvrdeći da su ti propisi suprotni članku 3. točki (f), članku 5. stavku 2. i članku 85. stavku 1. Ugovora.
- 8 U tim je okolnostima Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu), zauzevši stajalište da ishod spora ovisi o tumačenju prava Zajednice, Sudu postavio sljedeće pitanje:
- „Jesu li odredbe točke I. rješenja o zabrani dodjele posebnih pogodnosti i zaključivanja povlaštenih ugovora u zdravstvenom osiguranju (Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger br. 129 od 6. lipnja 1934.), koje je donio Deutsches Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung 5. lipnja 1934., i članka 1. uredbе o zabrani posebnih pogodnosti i povlaštenih ugovora u osiguranju od štete (Bundesgesetzblatt I, str. 1243.; Veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen – VerBAV 1982, str. 456.) koju je donio Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen 17. kolovoza 1982., prema kojima je samozaposlenim posrednicima u osiguranju jednako zabranjena dodjela povlaštenog tretmana prijenosom provizije, nespojive s člankom 3. točkom (f), člankom 5. i člankom 85. stavkom 1. Ugovora o EEZ-u, te su stoga neprimjenjive?”
- 9 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju ili razmatraju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
- 10 Na početku valja napomenuti da nije na Sudu da u okviru postupka na temelju članka 177. Ugovora odlučuje o usklađenosti odredaba nacionalnog prava s odredbama prava Zajednice, nego je Sud nadležan pružiti nacionalnom sudu sve informacije o

tumačenju prava Zajednice kako bi mu omogućio da odluči jesu li predmetne odredbe u skladu s odredbama Zajednice.

- 11 U tim okolnostima, pitanje koje je postavio Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu) valja u bitnome tumačiti na način da se njime nastoji utvrditi je li članku 3. točki (f), članku 5. i članku 85. stavku 1. Ugovora protivan državni propis kojim se posrednicima u osiguranju zabranjuje da svojim korisnicima prenesu cijelu proviziju ili dio provizije koju su im isplatila osiguravajuća društva.

Državni karakter propisa

- 12 Najprije valja primijetiti kako je ured za nadzor upravno tijelo pod okriljem ministarstva (sada je to Savezno ministarstvo financija) i da je na temelju zakona nadležan za nadzor nad djelatnošću osiguravajućih društava. U tom smislu, ured za nadzor je posebno ovlašten donositi zakonodavne mjere s ciljem zabrane postupanja kojima se mogu dovesti u pitanje interesi potrošača. Upravo je na toj osnovi ured za nadzor 1934. i 1982. donio sporne mjere.
- 13 Iz instrumenata kojima se uređuje ured za nadzor i ovlasti koje su mu povjerene valja zaključiti da te mjere imaju državni karakter. Stoga je potrebno ispitati je li takav propis, kako tvrdi W. Meng, protivan članku 85. u vezi sa člankom 3. točkom (f) i člankom 5. stavkom 2. Ugovora.
- 14 Prilikom tumačenja članka 3. točke (f), članka 5. stavka 2. i članka 85. Ugovora valja podsjetiti da se članak 85. sam po sebi odnosi samo na ponašanje poduzetnikâ a ne na zakonske mjere ili propise država članica. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da članak 85. u vezi s člankom 5. Ugovora nameće državama članicama obvezu da ne donose ili ne održavaju na snazi mjere – čak i zakonske ili regulatorne prirode – koje bi mogle poništiti koristan učinak pravila o tržišnom natjecanju koja se primjenjuju na poduzeća. Sukladno navedenoj sudskoj praksi, takav je slučaj kada država članica bilo nameće ili podupire zaključenje sporazuma protivnih članku 85. ili pojačava učinke takvih sporazuma, bilo oduzima vlastitim propisima državni karakter prepuštajući privatnim tržišnim subjektima donošenje odluka o intervenciji u ekonomske stvari (vidjeti presudu od 21. rujna 1988., Van Eycke, 267/86, Zb., str. 4769., t. 16.).
- 15 U tom smislu najprije valja primijetiti da njemački propisi o osiguranju posrednicima u osiguranju ne nameću niti podupiru zaključivanje nezakonitih sporazuma jer je zabrana koju propisuju samodostatna.
- 16 Nadalje valja utvrditi imaju li propisi učinak pojačavanja protutržišnog sporazuma.
- 17 U tom smislu neosporno je da predmetnim propisima nije prethodio nikakav sporazum u sektorima koje obuhvaćaju, a to su zdravstveno osiguranje, osiguranje od štete i osiguranje troškova pravne zaštite.
- 18 Međutim, Komisija je utvrdila da su neka poduzeća zaključila sporazum o zabrani prijenosa provizije u sektoru životnog osiguranja i da su, primjenjujući taj sporazum na druge sektore, propisi povećali njegov opseg.

- 19 Ovo se stajalište ne može prihvatiti. Za propise koji se primjenjuju na određeni sektor osiguranja može se smatrati da povećavaju učinke prethodnog sporazuma samo ako se ograničavaju na ponavljanje elemenata sporazuma sklopljenog između gospodarskih subjekata u tom sektoru.
- 20 Na kraju valja primijetiti da sami propisi zabranjuju dodjelu pogodnosti nositeljima osiguranja te ne prepuštaju privatnim tržišnim subjektima donošenje odluka o intervenciji u ekonomske stvari.
- 21 Iz prethodno navedenog proizlazi da propisi kao što su oni u glavnom postupku ne ulaze u kategorije državnih propisa koji, prema sudskoj praksi Suda, mogu dovesti u pitanje korisni učinak članka 3. točke (f), članka 5. stavka 2. i članka 85. Ugovora.
- 22 Stoga na pitanje koje je postavio nacionalni sud valja odgovoriti da je članku 3. točki (f), članku 5. stavku 2. i članku 85. Ugovora o EEZ-u, u odsustvu bilo kakve poveznice s postupanjem poduzeća predviđenim u članku 85. stavku 1. Ugovora, protivan državni propis kojim se posrednicima u osiguranju zabranjuje da svojim korisnicima prenesu cijelu proviziju ili dio provizije koju su im isplatila osiguravajuća društva.

Troškovi

- 23 Troškovi belgijske, danske, njemačke, grčke, španjolske, francuske, irske, talijanske, nizozemske i portugalske vlade, kao i vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu) rješenjem od 26. studenoga 1990., odlučuje:

Članku 3. točki (f), članku 5. stavku 2. i članku 85. Ugovora o EEZ-u, u odsustvu bilo kakve poveznice s postupanjem poduzeća predviđenim u članku 85. stavku 1. Ugovora, protivan je državni propis kojim se posrednicima u osiguranju zabranjuje da svojim korisnicima prenesu cijelu proviziju ili dio provizije koju su im isplatila osiguravajuća društva.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. studenoga 1993.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD