



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

3. listopada 2013.\*

„Direktiva 2005/29/EZ – Nepoštena poslovna praksa – Područje primjene – Zavaravajuće informacije koje je prenio fond zdravstvenog osiguranja iz zakonskog sustava socijalnog osiguranja – Fond ustanovljen kao javnopravno tijelo“

U predmetu C-59/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesgerichtshof (Njemačka), odlukom od 18. siječnja 2012., koju je Sud zaprimio 6. veljače 2012., u postupku koji je pokrenuo

**BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts**

protiv

**Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,**

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits i J.-J. Kasel (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, C. von Gierke, *Rechtsanwältin*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju W. Ferrante, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, M. van Beek i V. Kreuzschatz, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. srpnja 2013.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: njemački

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”) (SL L 149, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (u daljnjem tekstu: BKK) i Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (udruga za borbu protiv nepoštenih poslovnih praksi, u daljnjem tekstu: Wettbewerbszentrale) u vezi s informacijama koje je BKK prenio svojim članovima.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 U uvodnim izjavama 5. do 8., 11., 12. i 14. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi navodi se:
  - „(5) [...] [p]repreke slobodnom prekograničnom kretanju usluga i robe te slobodi poslovnog nastana [...] trebalo [bi] ukloniti. Te se prepreke mogu ukloniti jedino tako da se na razini Zajednice ustanove jednoobrazna pravila koja utvrđuju visoku razinu zaštite potrošača, kao i tako da se razjasne određeni pravni koncepti na razini Zajednice, u mjeri koja je nužna za uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i zadovoljavanje zahtjeva pravne sigurnosti.
  - (6) Ovom se Direktivom stoga usklađuju zakoni država članica u području nepoštenih poslovnih praksi, uključujući nepošteno oglašavanje, koja izravno nanosi štetu gospodarskim interesima potrošača i na taj način neizravno šteti gospodarskim interesima legitimnih konkurenata. [...]
  - (7) Ova se Direktiva tiče poslovne prakse koja je u izravnom odnosu s utjecajem na potrošačev[e] odluk[e] o transakcijama vezanim uz proizvode. [...]
  - (8) Ova Direktiva izravno štiti gospodarske interese potrošača od nepoštenih poslovnih praksi poslovnog subjekta prema potrošaču. Pri tome, ona također neizravno štiti legitimne poslovne subjekte od njihovih konkurenata na tržištu koji se ne ponašaju u skladu s pravilima ove Direktive te na taj način jamči pošteno tržišno natjecanje u područjima koja uređuje. [...]
- [...]
- (11) Visoki stupanj usklađenosti postignut usklađivanjem nacionalnih odredaba putem ove Direktive stvara zajednički visok stupanj zaštite potrošača. Ovom Direktivom utvrđuje se jedinstvena opća zabrana nepoštenih poslovnih praksi kojom se narušava gospodarsko ponašanje potrošača. [...]
- (12) Usklađivanje će u znatnoj mjeri povećati pravnu sigurnost kako za potrošače, tako i za poslovne subjekte. Obje će se skupine moći oslanjati na jedinstven pravni okvir temeljen na jasno utvrđenim pravnim konceptima koji uređuju sve aspekte nepoštenih poslovnih praksi u cijeloj Europskoj uniji. [...]

[...]

(14) Poželjno je da se zavaravajućom poslovnom praksom smatra i praksa, uključujući zavaravajuće oglašavanje, pri kojoj se zavaravanjem sprečava potrošača da izvrši izbor temeljen na informacijama, odnosno učinkoviti izbor. [...]"

4 U skladu s člankom 1. navedene direktive:

„Svrha je ove Direktive da doprinese urednom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i postigne visok stupanj zaštite potrošača putem usklađivanja zakona i drugih propisa država članica o nepoštenoj poslovnoj praksi koja šteti gospodarskim interesima potrošača.”

5 Članak 2. iste Direktive glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚potrošač‘ znači svaka fizička osoba koja, u poslovnoj praksi na koju se odnosi ova Direktiva, djeluje u svrhe koje sežu izvan njezine trgovačke odnosno poslovne djelatnosti, obrta ili slobodnog zanimanja;

(b) ‚trgovac‘ znači svaka fizička ili pravna osoba koja, u poslovnoj praksi na koju se odnosi ova Direktiva, djeluje u svrhe vezane uz njezinu trgovačku odnosno poslovnu djelatnost, obrt ili slobodno zanimanje, kao i svaka osoba koja djeluje u ime ili za račun trgovca;

(c) ‚proizvod‘ znači svu robu ili usluge [...];

(d) ‚poslovna praksa poslovnog subjekta prema potrošaču‘ (u daljnjem tekstu također: poslovna praksa) znači svaka radnja, izostavljanje, tijek postupanja ili zastupanja, tržišno komuniciranje, uključujući oglašavanje i stavljanje proizvoda na tržište koje izvrši trgovac, a u izravnoj je vezi s promocijom, prodajom ili dobavljanjem proizvoda potrošačima;

[...]"

6 U članku 3. stavku 1. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi predviđeno je:

„Ova se Direktiva primjenjuje na nepoštenu poslovnu praksu [poslovnog subjekta] prema potrošaču, kako je utvrđena u članku 5., prije, tijekom i nakon posla u vezi s proizvodom.”

7 Članak 5. navedene direktive, naslovljen „Zabrana nepoštene poslovne prakse” glasi kako slijedi:

„1. Nepoštena poslovna praksa se zabranjuje.

2. Poslovna praksa je nepoštena:

(a) ako je u suprotnosti sa zahtjevima u pogledu profesionalne pažnje;

i

(b) ako bitno narušava ili je vjerojatno da će narušiti gospodarsko ponašanje prosječnog potrošača do kojeg dopire odnosno kojem je namijenjena, u odnosu na proizvod, odnosno gospodarsko ponašanje prosječnog člana skupine ako je poslovna praksa usmjerena određenoj skupini potrošača.

[...]

4. Nepoštenom poslovnom praksom smatra se posebno:

(a) zavaravajuća poslovna praksa kako je određena u člancima 6. i 7.;

[...]”

8. Članak 6. stavak 1. iste direktive predviđa:

Poslovna praksa smatra se zavaravajućom ako sadrži lažne informacije te je stoga neistinita ili ako na bilo koji način, uključujući sveukupno predstavljanje, zavarava ili je vjerojatno da će zavarati prosječnog potrošača, čak i ako je informacija činjenično točna, i to u odnosu na jedan ili više sljedećih čimbenika, te ako u bilo kojem od spomenutih slučajeva potrošača navodi ili je vjerojatno da će ga navesti da donese odluku o poslu koju inače ne bi donio:

[...]”

*Njemačko pravo*

9. Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi u njemačko nacionalno pravo prenesena je Zakonom o suzbijanju nepoštene poslovne prakse (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl. 2004 I, str. 1414., u daljnjem tekstu: UWG).

10. Članak 2. UWG-a glasi kako slijedi:

„(1) U smislu ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚poslovna praksa‘: znači svako ponašanje osobe za račun vlastitog ili nekog trećeg poduzetnika prije, tijekom ili nakon sklapanja posla i koje je objektivno vezano za promociju prodaje ili kupnje proizvoda ili usluga ili za sklapanje ili provedbu ugovora koji se odnosi na roba ili usluge; pod robom se također podrazumijevaju nekretnine, a pod uslugama prava i obveze;

[...]

6. ‚poduzetnik‘: svaka fizička ili pravna osoba koja poduzima poslovne radnje u okviru svoje trgovinske, poslovne ili stručne djelatnosti te svaka osoba koja posluje u ime ili za račun takve osobe;

[...]”

### **Glavni postupak i prethodno pitanje**

11. BKK je fond za zdravstveno osiguranje iz njemačkog zakonskog sustava koji je ustanovljen kao javnopravno tijelo.

12. Svojom prvostupanjskom tužbom Wettbewerbszentrale želio je postići da se BKK-u naloži da prestane širiti sljedeće informacije, objavljene tijekom mjeseca prosinca 2008. na internetskoj stranici BKK-a:

„Ako odlučite izaći iz BKK-a sada [...], morat ćete biti članom novog [fonda za obvezno zdravstveno osiguranje] sljedećih 18 mjeseci. Što znači da više nećete imati pravo na privlačne ponude BKK-a [...] tijekom sljedeće godine, a možda ćete morati još nešto i doplatiti ako iznos uplaćen u novi fond ne bude dovoljan i ako zbog toga bude potrebna dodatna uplata.”

- 13 Wettbewerbszentrale smatra da su te informacije zavaravajuće i da su dakle zabranjene Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi kao i nacionalnim pravom o tržišnom natjecanju. Naime, BKK nije naveo da u slučaju dodatne uplate njemački zakon dodjeljuje osiguraniku pravo izvanrednog raskida ugovora.
- 14 Posljedično, Wettbewerbszentrale je dopisom od 17. prosinca 2008. opomenuo BKK da prestane širiti spomenute informacije te je od potonjeg zatražio da potpiše obvezu u tom pogledu, uz odredbu o kazni, kao i povrat izvansudskih troškova.
- 15 BKK je zatim povukao predmetne informacije sa svoje internetske stranice. Dopisom od 6. siječnja 2009. priznao je da je objavio netočne informacije i obvezao se da više neće promicati svoje usluge dajući izjave zbog kojih mu se prigovara. S druge strane, BKK je naveo da se ne želi ni obvezati na način na koji od njega traži Wettbewerbszentrale, uz odredbu o kazni, ni preuzeti izvansudske troškove.
- 16 Prema BKK-u, ni odredbe UWG-a niti one Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi nisu primjenjive na glavni postupak. Naime, iz članka 2. točke (d) te direktive proizlazi da se ona primjenjuje samo na „poslovn[u] praks[u] poslovnog subjekta” u smislu članka 2. točke (b) iste direktive, a članak 2. stavak 1. točke 1. i 6. UWG-a sadržavaju tekst istovjetan onomu iz spomenutih odredaba gore navedene direktive. Međutim, u ovom slučaju ti kriteriji nisu ispunjeni jer BKK-u, kao javnopravnom tijelu, nije cilj stjecanje dobiti.
- 17 Prvostupanjski sud je BKK-u naložio da prestane, pod prijetnjom novčane kazne, širiti predmetne informacije radi reklamiranja i iz razloga tržišnog natjecanja u okviru svojih djelatnosti te mu je naložio plaćanje Wettbewerbszentrali iznosa od 208,65 eura, uvećano za kamate.
- 18 Žalba koju je protiv prvostupanjske odluke podnio BKK odbijena je. Svojim zahtjevom za reviziju, koji je odobrio drugostupanjski sud, BKK traži da se tužba koju je podnio Wettbewerbszentrale odbije.
- 19 Bundesgerichtshof je mišljenja da su marketinške informacije koje BKK širi zavaravajuća praksa u smislu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i smatra da bi je trebalo zabraniti kao povredu UWG-a.
- 20 Ipak, takvu se povredu može utvrditi samo ako se predmetnu praksu može ocijeniti u pogledu pravila spomenute direktive na kojoj se UWG temelji.
- 21 Međutim, nije jasno utvrđeno treba li Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi tumačiti na način da je subjekt kao što je BKK, koji ima obilježja javnopravnog tijela da bi mogao ispuniti zadaće javnog zdravstvenog osiguranja, prilikom širenja informacija zbog kojih mu se prigovara djelovao kao „poduzetnik”. Moglo bi se naime tvrditi da se takvo tijelo ne bavi ekonomskom djelatnošću nego da ima isključivo socijalni cilj.
- 22 U tim je okolnostima Bundesgerichtshof odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 3. stavak 1. u vezi s člankom 2. točkom (d) [Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi] tumačiti u smislu da činjenica da je fond javnog zdravstvenog osiguranja davao svojim članovima informacije (zavaravajuće) o nepogodnostima koje bi potonji mogli imati u slučaju promjene fonda javnog zdravstvenog osiguranja također tužba poslovnog subjekta (koja je nepoštena poslovna praksa prema potrošačima)?”

## O prethodnom pitanju

- 23 Najprije valja utvrditi da iz spisa proizlazi da Bundesgerichtshof smatra da informacije koje su uzrok spora u glavnom postupku treba kvalificirati kao zavaravajuću praksu u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi te da predlaže da je se zabrani u skladu s člankom 5. stavkom 1. te direktive kao i UWG-om.
- 24 U tom pogledu se sud koji je uputio zahtjev ipak pita potpada li autor takvih informacija, u ovom slučaju BKK, pod područje primjene spomenute direktive *ratione personae*, iako je taj autor tijelo javnog prava koje obavlja djelatnost od općeg interesa kao što je upravljanje sustavom javnog zdravstvenog osiguranja.
- 25 Kako bi se odlučilo treba li nacionalno tijelo kao što je BKK, koje ima status javnopravnog tijela i koje je zaduženo za upravljanje sustavom javnog zdravstvenog osiguranja, smatrati „poduzetnikom” u smislu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi te primjenjuju li se na njega kao takvog pravila propisana spomenutom direktivom u slučaju kada ono, kao ovdje, daje svojim članovima zavaravajuće informacije, valja odmah podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije, koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega, moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Europskoj uniji uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (vidjeti osobito presude od 19. rujna 2000., *Linster*, C287/98, Zb., str. I-6917., t. 43.; od 11. ožujka 2003., *Ansul*, C-40/01, Zb., str. I-2439., t. 26., i od 30. lipnja 2011., *VEWA*, C-271/10, Zb., str. I-5815., t. 25.).
- 26 Stoga za potrebe tumačenja spomenute direktive od strane Suda i da bi potonji dao odgovor na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev nisu relevantni ni kvalifikacija, ni pravni status kao ni posebna obilježja tijela u pitanju na temelju nacionalnog prava.
- 27 Kako bi se dao takav odgovor, valja utvrditi da iako Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi uvijek koristi izraz „potrošač” da bi označila drugu stranu u poslovnom odnosu u vezi s proizvodom, ona koristi izraze „poduzetnik” ili „trgovac”.
- 28 Tako se, u skladu s njezinim člankom 3. stavkom 1., spomenuta direktiva „primjenjuje na nepoštenu poslovnu praksu [poslovnog subjekta] prema potrošaču [...] prije, tijekom i nakon posla”.
- 29 Što se tiče članka 2. točke (d) iste direktive, on predviđa da pojam „poslovna praksa poslovnog subjekta prema potrošaču” znači „svaka radnja, izostavljanje, tijek postupanja ili zastupanja, tržišno komuniciranje uključujući oglašavanje i stavljanje proizvoda na tržište koje izvrši trgovac, a u izravnoj je vezi s promocijom, prodajom ili dobavljanjem proizvoda potrošačima”. Izraz „proizvod” određen je u istom članku točki (c) na način da obuhvaća svu robu ili usluge a da pritom nije isključen nijedan sektor djelatnosti.
- 30 Spomenuti članak 2. točka (b) određuje pojam „trgovac” kao „svak[u] fizičk[u] ili prav[n]u osob[u] koja, u poslovnoj praksi na koju se odnosi [ta ista] [d]irektiva, djeluje u svrhe vezane uz njezinu trgovačku odnosno poslovnu djelatnost, obrt ili slobodno zanimanje, kao i svaka osoba koja djeluje u ime ili za račun trgovca”.
- 31 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da za potrebe primjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, dva izraza „poduzetnik” i „trgovac” imaju isto značenje i istovjetan pravni opseg. Konačno, u odredbama te direktive češće se koristi potonji izraz.

- 32 U tom pogledu, iz početnog dijela članka 2. točke (b) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi proizlazi da je zakonodavac Unije pojmu „trgovac” dao osobito široko značenje, koje obuhvaća „svaku fizičku ili pravnu osobu” koja obavlja lukrativnu djelatnost i koje ne isključuje iz svojeg područja primjene ni tijela koja obavljaju djelatnost od općeg interesa ni ona koja imaju status javnopravnih tijela.
- 33 Štoviše, u pogledu samog teksta definicija navedenih u članku 2. točkama (a) i (b) spomenute direktive, smisao i doseg pojma „trgovac” kako je predviđen potonjom moraju biti određeni s obzirom na povezani, ali suprotni pojam „potrošača”, koji označava svakog pojedinca koji se ne bavi trgovačkim ili profesionalnim djelatnostima (vidjeti analogijom presudu od 19. siječnja 1993., Shearson Lehman Hutton, C-89/91, Zb., str. I-139., t. 22.).
- 34 Kao što proizlazi iz njezina članka 1. i uvodne izjave 23. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, njezin je cilj osigurati zajednički visoki stupanj zaštite potrošača dovođenjem do potpunog usklađivanja pravila koja se odnose na nepoštene poslovne prakse, uključujući i nepošteno oglašavanje poslovnih subjekata u odnosu na potrošače, koja nanose štetu ekonomskim interesima potonjih (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2010., Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, Zb., str. I-10909., t. 27.).
- 35 Taj cilj Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, koji se sastoji u tome da se potrošače u potpunosti zaštititi od prakse te vrste, počiva na činjenici da se potrošač nalazi u podređenom položaju u odnosu na trgovca pa ga stoga treba smatrati ekonomski slabijom i pravno manje iskusnom stranom u odnosu na njegova suugovaratelja (vidjeti analogijom gore navedenu presudu Shearson Lehman Hutton, t. 18.).
- 36 Stoga je Sud već presudio da je u svrhu tumačenja spomenute direktive pojam potrošač od temeljne važnosti i da su njezine odredbe zapravo osmišljene iz perspektive potrošača kao adresata i žrtve nepoštene poslovne prakse (vidjeti u tom smislu presude od 12. svibnja 2011., Ving Sverige, C-122/10, Zb., str. I-3903., t. 22. i 23., i od 19. rujna 2013., CHS Tour Services, C-435/11, t. 43.).
- 37 Međutim, u situaciji poput one iz glavnog postupka, članovi BKK-a, koje očito valja smatrati potrošačima u smislu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi mogu biti dovedeni u zabludu zbog zavaravajućih informacija koje to tijelo širi, čime ih sprječava da donesu informirani odabir (vidjeti uvodnu izjavu 14. te direktive) i tako ih navodi da donesu odluku koju ne bi donijeli da nije bilo takvih informacija, kao što to predviđa članak 6. stavak 1. iste direktive. U tom kontekstu, nisu relevantni javni ili privatni karakter predmetnog tijela kao ni specifična djelatnost kojom se potonje bavi.
- 38 Vodeći računa o prethodnom, tijelu kao što je BKK valja priznati svojstvo „trgovca” u smislu spomenute direktive.
- 39 Prethodno tumačenje je zapravo jedino koje može dati puni učinak Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi na način da jamči, u skladu sa zahtjevom visoke razine zaštite potrošača, učinkovito suzbijanje nepoštene poslovne prakse.
- 40 Takvo tumačenje je također u skladu s vrlo širokim opsegom koji je već priznat istoj direktivi u pogledu njezina materijalnog područja primjene (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, t. 21.).
- 41 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje treba odgovoriti tako da Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi treba tumačiti na način da tijelo javnog prava koje obavlja djelatnost od općeg interesa kao što je upravljanje sustavom javnog zdravstvenog osiguranja potpada pod područje primjene Direktive *ratione personae*.

## Troškovi

- 42 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. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

**Direktivu 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”) valja tumačiti u smislu da tijelo javnog prava koje obavlja djelatnost od općeg interesa kao što je upravljanje sustavom javnog zdravstvenog osiguranja potpada pod područje primjene Direktive *ratione personae*.**

Potpisi