



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

3 octombrie 2013 *

„Directiva 2005/29/CE — Practici comerciale neloiale — Domeniu de aplicare — Informații înșelătoare difuzate de o casă de asigurări de sănătate din sistemul public de asigurări sociale — Casă de asigurări de sănătate constituită sub forma unui organism de drept public”

În cauza C-59/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesgerichtshof (Germania), prin decizia din 18 ianuarie 2012, primită de Curte la 6 februarie 2012, în procedura

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts

împotriva

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, doamna M. Berger și domnii A. Borg Barthet, E. Levits și J.-J. Kasel (raportor), judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, de C. von Gierke, Rechtsanwältin;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de M. van Beek și de V. Kreuschitz, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 4 iulie 2013,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului („Directiva privind practicile comerciale neloiale”) (JO L 149, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 260).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (denumită în continuare „BKK”), pe de o parte, și Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (asociație de combatere a concurenței neloiale, denumită în continuare „Wettbewerbszentrale”), pe de altă parte, cu privire la informațiile difuzate de BKK persoanelor afiliate la aceasta.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (5)-(8), (11), (12) și (14) ale Directivei privind practicile comerciale neloiale au următorul cuprins:
 - „(5) [...] obstacolele în calea liberei circulații transfrontaliere a serviciilor și mărfurilor sau a libertății de stabilire [...] ar trebui eliminate. Aceste obstacole pot fi eliminate numai prin stabilirea unor norme uniforme la nivel comunitar, care să asigure un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, și prin clarificarea anumitor noțiuni juridice, în măsura în care sunt necesare pentru buna funcționare a pieței interne și pentru a asigura securitatea juridică.
 - (6) În consecință, prezenta directivă are ca obiectiv apropierea legislațiilor statelor membre privind practicile comerciale neloiale, inclusiv publicitatea neloială, care dăunează direct intereselor economice ale consumatorilor și, prin urmare, dăunează indirect intereselor economice ale concurenților legitimi. [...]
 - (7) Prezenta directivă reglementează practicile comerciale cu scopul direct de influențare a deciziilor comerciale ale consumatorilor în legătură cu produsele. [...]
 - (8) Prezenta directivă protejează în mod direct interesele economice ale consumatorilor împotriva practicilor comerciale neloiale ale întreprinderilor față de consumatori. Astfel, directiva protejează în mod indirect și întreprinderile legitime împotriva concurenților care nu respectă regulile stabilite de aceasta, oferind astfel garanția unei concurențe loiale în domeniile pe care le coordonează. [...]
- [...]
- (11) Nivelul crescut al convergenței realizate prin apropierea dispozițiilor de drept intern în baza prezentei directive creează un nivel comun ridicat de protecție a consumatorilor. Prezenta directivă stabilește o interdicție generală unică a practicilor comerciale neloiale care denaturează comportamentul economic al consumatorilor. [...]

(12) Armonizarea va crește în mod semnificativ securitatea juridică, atât pentru consumatori, cât și pentru comercianți. Consumatorii și comercianții vor putea, astfel, să se sprijine pe un cadru de reglementare unic, bazat pe concepte juridice clar definite, care să reglementeze toate aspectele practicilor comerciale neloiale în cadrul Uniunii Europene. [...]

[...]

(14) Este de dorit ca definiția practicilor comerciale înșelătoare să includă practicile, inclusiv publicitatea înșelătoare, care induc în eroare consumatorii și îi împiedică să facă o alegere în cunoștință de cauză, deci eficientă. [...]"

4 Potrivit articolului 1 din directiva menționată:

„Obiectivul prezentei directive este de a contribui la buna funcționare a pieței interne și de a realiza un nivel ridicat de protecție a consumatorilor prin apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre privind practicile comerciale neloiale care aduc atingere intereselor economice ale consumatorilor.”

5 Articolul 2 din aceeași directivă are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive:

- (a) «consumator» înseamnă orice persoană fizică ce acționează, în legătură cu practicile comerciale reglementate de prezenta directivă, în scopuri care nu se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală;
- (b) «comerciant» înseamnă orice persoană fizică sau juridică ce acționează, în legătură cu practicile comerciale reglementate de prezenta directivă, în scopuri care se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală și orice persoană care acționează în numele sau în beneficiul unui comerciant;
- (c) «produs» înseamnă orice bunuri sau servicii [...];
- (d) «practici ale întreprinderilor față de consumatori» (denumite în continuare «practici comerciale») înseamnă orice acțiune, omisiune, comportament, demers sau comunicare comercială, inclusiv publicitatea și comercializarea, efectuată de un comerciant, în directă legătură cu promovarea, vânzarea sau furnizarea unui produs către consumatori;

[...]"

6 Articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind practicile comerciale neloiale prevede:

„Prezenta directivă se aplică practicilor comerciale neloiale ale întreprinderilor față de consumatori definite la articolul 5 înainte, în timpul și după o tranzacție comercială în legătură cu un produs.”

7 Articolul 5 din directiva menționată, intitulat „Interzicerea practicilor comerciale neloiale”, are următorul cuprins:

„(1) Se interzic practicile comerciale neloiale.

(2) O practică comercială este neloială în cazul în care:

- (a) este contrară cerințelor diligenței profesionale

și

- (b) denaturează sau poate denatura semnificativ comportamentul economic cu privire la un produs al consumatorului mediu la care ajunge sau căruia îi este adresat sau al membrului mediu al unui grup în cazul în care o practică comercială este orientată către un grup particular de consumatori.

[...]

(4) Sunt neloiale în special practicile comerciale care:

- (a) sunt înșelătoare în sensul articolelor 6 și 7

[...]”

8 Articolul 6 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„O practică comercială se consideră înșelătoare în cazul în care conține informații false și, în consecință, este mincinoasă sau, în orice alt fel, inclusiv prin prezentarea generală, induce sau poate induce în eroare consumatorul mediu, chiar dacă informația este corectă în fapt, cu privire la unul sau mai multe dintre următoarele elemente și, în oricare dintre situații, determină sau poate determina o decizie comercială pe care consumatorul nu ar fi luat-o în altă situație:

[...]”

Dreptul german

9 Directiva privind practicile comerciale neloiale a fost transpusă în dreptul intern german prin Legea privind combaterea concurenței neloiale (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl. 2004 I, p. 1414, denumită în continuare „UWG”).

10 Articolul 2 din UWG are următorul cuprins:

„(1) În sensul prezentei legi:

- 1. «practică comercială» înseamnă orice comportament al unei persoane efectuat în favoarea întreprinderii proprii sau a unei terțe întreprinderi, înaintea, în cadrul sau după efectuarea unei operațiuni comerciale, care se află într-o legătură obiectivă cu promovarea vânzării sau a cumpărării de bunuri sau de servicii ori cu încheierea sau cu executarea unui contract având ca obiect bunuri sau servicii; prin bunuri se înțelege de asemenea bunuri imobiliare, iar prin servicii se înțelege de asemenea drepturi și obligații;

[...]

- 6. «comerciant» înseamnă orice persoană fizică sau juridică ce efectuează operațiuni comerciale în cadrul unei activități comerciale, industriale, artizanale sau liberale și orice persoană care acționează în numele sau pe seama unei astfel de persoane;

[...]”

Cauza principală și întrebarea preliminară

- 11 BKK este o casă de asigurări de sănătate din sistemul public de asigurări german, constituită sub forma unui organism de drept public.
- 12 Prin acțiunea introdusă în primă instanță, Wettbewerbszentrale a solicitat obligarea BKK la încetarea difuzării următoarelor informații publicate în luna decembrie 2008 pe pagina de internet a acesteia din urmă:

„În cazul în care părăsiți acum BKK [...], veți rămâne afiliat la noua [casă publică de asigurări de sănătate] în următoarele 18 luni. În acest fel, nu veți mai putea beneficia de ofertele atractive ale BKK [...] pentru anul următor, iar în final va trebui probabil să plătiți o sumă suplimentară dacă suma plătită la noua casă nu este suficientă, astfel încât aceasta va percepe o contribuție suplimentară.”
- 13 Wettbewerbszentrale consideră că aceste informații sunt înșelătoare și că sunt interzise, așadar, atât de Directiva privind practicile comerciale neloiale, cât și de dreptul intern al concurenței. Astfel, BKK nu ar arăta că, în cazul percepției unei contribuții suplimentare, legea germană acordă asiguratului un drept special de reziliere.
- 14 În consecință, prin scrisoarea din 17 decembrie 2008, Wettbewerbszentrale a pus în întârziere BKK cu privire la încetarea difuzării informațiilor menționate și i-a solicitat asumarea unui angajament în acest sens, însoțit de o clauză penală, precum și rambursarea cheltuielilor extrajudiciare.
- 15 BKK a eliminat informațiile în cauză de pe pagina sa de internet. Prin scrisoarea din 6 ianuarie 2009, aceasta a recunoscut faptul că publicase informații incorecte și s-a angajat să nu își mai promoveze serviciile prin intermediul declarațiilor care i se reproșau. În schimb, BKK a arătat că nu era dispusă nici să îi transmită Wettbewerbszentrale angajamentul solicitat, însoțit de o clauză penală, nici să suporte cheltuielile extrajudiciare.
- 16 Potrivit BKK, nici dispozițiile UWG, nici cele ale Directivei privind practicile comerciale neloiale nu sunt aplicabile litigiului principal. Astfel, din articolul 2 litera (d) din directivă ar rezulta că aceasta se aplică doar „practicilor comerciale” ale unui „comerciant” în sensul articolului 2 litera (b) din aceeași directivă, iar articolul 2 alineatul (1) punctele 1 și 6 din UWG ar conține un text în esență identic cu cel al dispozițiilor directivei menționate mai sus. Or, aceste criterii nu ar fi îndeplinite în speță având în vedere că, în calitatea sa de organism de drept public, BKK nu urmărește niciun scop lucrativ.
- 17 Prima instanță a dispus ca BKK să înceteze, sub sancțiunea plății unei penalități cu titlu cominatoriu, difuzarea informațiilor în cauză în scopuri publicitare și concurențiale în cadrul activităților sale și a obligat-o la plata către Wettbewerbszentrale a sumei de 208,65 euro, însoțită de dobânzi.
- 18 Apelul formulat de BKK împotriva hotărârii primei instanțe a fost respins. Prin recursul formulat, care a fost autorizat de instanța de apel, BKK solicită respingerea acțiunii formulate de Wettbewerbszentrale.
- 19 Bundesgerichtshof consideră că informațiile publicitare difuzate de BKK constituie o practică înșelătoare în sensul Directivei privind practicile comerciale neloiale și apreciază că aceasta ar trebui interzisă deoarece constituie o încălcare a UWG.
- 20 Cu toate acestea, nu s-ar putea constata o astfel de încălcare decât dacă practica în cauză poate fi apreciată în lumina dispozițiilor din directiva menționată pe care se întemeiază UWG.

- 21 Or, nu s-ar fi dovedit în mod cert că Directiva privind practicile comerciale neloiale trebuie interpretată în sensul că un operator precum BKK, care are calitatea de organism de drept public în realizarea misiunii legate de asigurarea obligatorie de sănătate, a acționat în calitate de „întreprindere” prin difuzarea informațiilor care îi sunt reproșate. Astfel, s-ar putea susține că un organism de acest tip nu exercită o activitate economică, ci urmărește un obiectiv exclusiv social.
- 22 În aceste condiții, Bundesgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 3 alineatul (1) coroborat cu articolul 2 litera (d) din [Directiva privind practicile comerciale neloiale] trebuie interpretat în sensul că poate fi considerată acțiune a unui comerciant (care se prezintă sub forma unei practici comerciale a unei întreprinderi față de consumatori) și prezentarea unor informații (înșelătoare) de către o casă publică de asigurări de sănătate persoanelor afiliate la aceasta cu privire la dezavantajele suportate de persoanele afiliate în cazul trecerii la o altă casă publică de asigurări de sănătate?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 23 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că reiese din dosar că Bundesgerichtshof consideră că informațiile aflate la originea litigiului principal trebuie să fie calificate drept practică înșelătoare, în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva privind practicile comerciale neloiale, pe care acesta își propune să o interzică, potrivit articolului 5 alineatul (1) din directiva menționată, precum și potrivit UWG.
- 24 În acest scop, instanța de trimitere ridică totuși problema dacă autorul unor astfel de informații, în speță BKK, se încadrează în domeniul de aplicare personal al directivei menționate, chiar dacă acest autor are calitatea de organism de drept public responsabil cu o misiune de interes general, precum cea a gestionării unui sistem public de asigurări de sănătate.
- 25 Pentru a decide dacă un organism național, precum BKK, care are un statut de drept public și are sarcina gestionării unui sistem public de asigurări de sănătate, trebuie să fie considerat ca fiind o „întreprindere” în sensul Directivei privind practicile comerciale neloiale și dacă, în această calitate, este supus prevederilor directivei menționate în cazul în care, precum în speță, prezintă persoanelor afiliate informații înșelătoare, trebuie amintit de la bun început că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și ale principiului egalității de tratament rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu fac nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare al acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând cont de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză (a se vedea în special Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster, C-287/98, Rec., p. I-6917, punctul 43, Hotărârea din 11 martie 2003, Ansul, C-40/01, Rec., p. I-2439, punctul 26, și Hotărârea din 30 iunie 2011, VEWA, C-271/10, Rep., p. I-5815, punctul 25).
- 26 În consecință, calificarea, statutul juridic, precum și caracteristicile specifice ale organismului în cauză în conformitate cu dreptul național sunt lipsite de relevanță pentru interpretarea directivei menționate pe care trebuie să o ofere Curtea și pentru ca aceasta din urmă să răspundă la întrebarea adresată de instanța de trimitere.
- 27 Pentru a oferi un astfel de răspuns, trebuie să se constate că, în timp ce Directiva privind practicile comerciale neloiale utilizează invariabil termenul „consumator”, aceasta desemnează cealaltă parte la o tranzacție comercială care are ca obiect un produs fie prin termenul „întreprindere”, fie prin termenul „comerciant”.

- 28 Astfel, potrivit articolului 3 alineatul (1), directiva menționată „se aplică practicilor comerciale neloiale ale întreprinderilor față de consumatori [...] înainte, în timpul și după o tranzacție”.
- 29 În ceea ce privește articolul 2 litera (d) din aceeași directivă, acesta prevede că noțiunea „practici ale întreprinderilor față de consumatori” desemnează „orice acțiune, omisiune, comportament, demers sau comunicare comercială, inclusiv publicitatea și comercializarea, efectuată de un comerciant, în directă legătură cu promovarea, vânzarea sau furnizarea unui produs către consumatori”. Termenul „produs” este definit la același articol litera (c) ca desemnând orice bunuri sau servicii, nefiind exclus, pe de altă parte, niciun sector de activitate.
- 30 Articolul 2 litera (b) menționat definește noțiunea „comerciant” ca desemnând „orice persoană fizică sau juridică ce acționează, în legătură cu practicile comerciale reglementate de [aceeași] directivă, în scopuri care se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală și orice persoană care acționează în numele sau în beneficiul unui comerciant”.
- 31 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se considere că, în aplicarea Directivei privind practicile comerciale neloiale, cei doi termeni, „întreprindere” și „comerciant”, prezintă o semnificație și o valoare juridică identice. De altfel, acest din urmă termen este utilizat cel mai frecvent în dispozițiile directivei menționate.
- 32 În această privință, rezultă de la bun început din redactarea articolului 2 litera (b) din Directiva privind practicile comerciale neloiale că legiuitorul Uniunii a consacrat o accepțiune deosebit de extinsă a noțiunii „comerciant”, care desemnează „orice persoană fizică sau juridică” atunci când aceasta exercită o activitate remunerată și nu exclude din domeniul său de aplicare nici entitățile care îndeplinesc o misiune de interes general, nici pe cele care au un statut de drept public.
- 33 În plus, având în vedere însuși modul de redactare a definițiilor enunțate la articolul 2 literele (a) și (b) din directiva menționată, sensul și domeniul de aplicare al noțiunii „comerciant”, astfel cum este menționat de aceasta din urmă, trebuie să fie stabilite în raport cu noțiunea, corelativă, însă antinomică de consumator, care desemnează orice particular care nu este angajat în activități comerciale sau profesionale (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 ianuarie 1993, Shearson Lehman Hutton, C-89/91, Rec., p. I-139, punctul 22).
- 34 Or, astfel cum reiese în special din cuprinsul articolului 1 și al considerentului (23), Directiva privind practicile comerciale neloiale urmărește să asigure un nivel comun ridicat de protecție a consumatorilor procedând la o armonizare completă a normelor privind practicile comerciale neloiale, inclusiv publicitatea neloială a comercianților față de consumatori, care aduc atingere intereselor economice ale acestora din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, Rep., p. I-10909, punctul 27).
- 35 Acest obiectiv urmărit de Directiva privind practicile comerciale neloiale, care constă în protejarea deplină a consumatorilor împotriva practicilor de această natură, se întemeiază pe împrejurarea că, față de un comerciant, consumatorul se găsește într-o poziție de inferioritate, prin aceea că trebuie se fie considerat mai slab din punct de vedere economic și mai puțin experimentat din punct de vedere juridic decât cocontractantul său (a se vedea prin analogie Hotărârea Shearson Lehman Hutton, citată anterior, punctul 18).
- 36 De asemenea, Curtea a statuat deja că, în interpretarea directivei menționate, noțiunea de consumator are o importanță primordială și că dispozițiile acesteia sunt concepute în mod esențial în optica consumatorului în calitate de destinatar și de victimă a practicilor comerciale neloiale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2011, Ving Sverige, C-122/10, Rep., p. I-3903, punctele 22 și 23, și Hotărârea din 19 septembrie 2013, CHS Tour Services, C-435/11, punctul 43).

- 37 Or, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, persoanele afiliate la BKK, care trebuie în mod evident să fie considerate ca fiind consumatori în sensul Directivei privind practicile comerciale neloiale, riscă să fie induse în eroare de informațiile înșelătoare difuzate de acest organism, care le împiedică să facă o alegere în cunoștință de cauză [a se vedea considerentul (14) al acestei directive] și care le determină astfel să ia o decizie pe care nu ar fi luat-o în absența acestor informații, după cum prevede articolul 6 alineatul (1) din aceeași directivă. În acest context, caracterul public sau privat al organismului în cauză, precum și misiunea specifică îndeplinită de acesta sunt lipsite de relevanță.
- 38 Ținând seama de cele de mai sus, trebuie să i se recunoască unui organism precum BKK calitatea de „comerciant” în sensul directivei menționate.
- 39 Interpretarea care precedă este astfel singura de natură să asigure deplinul efect al directivei asupra practicilor comerciale neloiale, garantând faptul că, în conformitate cu cerința unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, practicile comerciale neloiale sunt combătute în mod eficient.
- 40 O astfel de interpretare este de asemenea în acord cu recunoașterea unui domeniu de aplicare material foarte larg al acestei directive (a se vedea în acest sens Hotărârea Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, citată anterior, punctul 21).
- 41 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că Directiva privind practicile comerciale neloiale trebuie interpretată în sensul că include în domeniul său de aplicare personal un organism de drept public responsabil cu o misiune de interes general precum gestionarea unui sistem public de asigurări de sănătate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 42 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului („Directiva privind practicile comerciale neloiale”) trebuie interpretată în sensul că include în domeniul său de aplicare personal un organism de drept public responsabil cu o misiune de interes general precum gestionarea unui sistem public de asigurări de sănătate.

Semnături