

DOMSTOLENS DOM  
av den 17 november 1993\*

I mål C-2/91

har Kammergericht i Berlin till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det brottmål som pågår vid den nationella domstolen mot

**Wolf W. Deng.**

Begäran avser tolkningen av artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85.1 i fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida och M. Díez de Velasco samt domarna C. N. Kakouris, R. Joilet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg och P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesauero,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören J.-G. Giraud,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

- Wolf Meng, genom advokaten Bernd Grüber, Heidelberg,
- den tyska regeringen, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonoministeriet, och Joachim Karl, Regierungsdirektor, förbundsekonoministeriet, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Bernhard Jansen, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

\* Rättegångspråk: tyska.

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena från Wolf Meng, den tyska regeringen och kommissionen, framlagda vid sammanträde den 11 februari 1992,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 8 juli 1992,

som beaktat beslutet av den 9 december 1992 om att återuppta förhandlingen,

som beaktat de svar som lämnats på domstolens skriftliga frågor från

- Wolf Meng, genom advokaten Bernd Grüber,
- den belgiska regeringen, genom avdelningschefen Robert Hoebaer, utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriet, i egenskap av ombud,
- den danska regeringen, genom Jørgen Molde, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- den tyska regeringen, genom Ernst Röder och Claus Dieter Quassowski, båda i egenskap av ombud,
- den grekiska regeringen, genom biträdande juridiske rådgivaren Vassileios Kondolainos, vid statens rättsliga råd, och juridiska ombudet Maria Bosdeki vid statens rättsliga råd, båda i egenskap av ombud,
- den spanska regeringen, genom Alberto Navarro Gonzáles, Miguel Bravo-Ferrer Delgado och Gloria Calvo Díaz, abogados del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, samtliga i egenskap av ombud,
- den franska regeringen, genom Edwige Belliard, sous-directeur du droit économique, utrikesministeriet, och Catherine de Salins, rådgivare vid utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud,
- den irländska regeringen, genom Michael A. Buckley, Chief state solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av John Cooke SC, och Jennifer Payne, B.L., i egenskap av ombud,

- den italienska regeringen, genom professorn Luigi Ferrari Bravo, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,
- den nederländska regeringen, genom A. Bos, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- den portugisiska regeringen, genom Luis Inez Fernandes, Director do Serviço de Assuntos Jurídicos da Direcção Geral das Comunidades Europeias, utrikesministeriet, och João Alvaro Sousa Fialho Lopes, Subdirector-Geral da Direcção-Geral da Concorrência e Preços, handelsministeriet, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, samt Stephen Richards och Nicholas Paines, barristers,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Bernhard Jansen, i egenskap av ombud,

som hört de muntliga yttrandena från Wolf Meng, de tyska, grekiska, spanska, franska, irländska och italienska regeringarna, den nederländska regeringen företrädd av J. W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering och kommissionen, framlagda vid sammanträde den 27 april 1993,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 14 juli 1993,

meddelar följande

### dom

- 1 Genom beslut av den 26 november 1990, som inkom till domstolen den 3 januari 1991, har Kammergericht i Berlin enligt artikel 177 i EEG-fördraget ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85.1 i fördraget för att kunna bedöma om statliga bestämmelser som medför en begränsning av konkurrensen mellan näringsidkare är förenliga med dessa föreskrifter.

- 2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för Wolf Mengs överklagande av en dom varigenom Amtsgericht i Tiergarten (Tyskland) dömt honom till böter för överträdelse av de bestämmelser om försäkring som förbjuder överlåtelse av provision till kunderna.
- 3 Av beslutet om hänskjutande framgår att Wolf Meng arbetar som rådgivare i ekonomiska frågor med särskild inriktning på försäkringsavtal. Inom ramen för denna verksamhet överlät han vid sex tillfällen mellan mars 1987 och juli 1988 till sina kunder den provision som han vid ingåendet av försäkringsavtal erhållit från försäkringsbolagen. Tre av dessa avtal avsåg sjukförsäkring och de övriga tre rättsskyddsförsäkring.
- 4 Överlåtelse av provision är förbjuden i Tyskland när det gäller sjukförsäkring genom Anordnung über das Verbot der Gewährung von Sondervergütungen und des Abschlusses von Begünstigungsverträgen in der Krankenversicherung (beslut om förbud mot särskilda förmåner och prioriterade avtal på sjukförsäkringsområdet, nedan kallad "Anordnung", offentliggjord i Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger nr 129 av den 6 juni 1934, s. 3), som utfärdades den 5 juni 1934 av Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung (tysk myndighet för försäkringstillsyn, nedan kallad "tillsynsmyndigheten"). I punkt I i Anordnung föreskrivs följande:

"Det är förbjudet för försäkringsbolag och mäklare av försäkringsavtal att i någon form ge försäkringstagaren särskilda förmåner."

- 5 Samma förbud tillämpas inom området för skadeförsäkring och rättsskyddsförsäkring enligt Verordnung über das Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Schadenversicherung (förordning om förbud mot särskilda förmåner och prioriterade avtal på skadeförsäkringsområdet, nedan kallad "Verordnung", offentliggjord i Bundesgesetzblatt I, s. 1243), som antogs den 17 augusti 1982 av Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (tysk myndighet för försäkringstillsyn, vilken övertog de uppgifter som ålåg Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung, nedan också kallad "tillsynsmyndigheten"). I Verordnung föreskrivs i artikel 2 följande:
- "1. Försäkringsbolag som är underkastade federal tillsyn och personer som handlar som mäklare i fråga om försäkringsavtal som ingås med dessa bolag om risker som skyddas genom skadeförsäkring, olycksfallsförsäkring, kreditförsäkring, borgensförsäkring och rättsskyddsför-

säkring, får inte i någon form ge försäkringstagarna särskilda förmåner.

2. Med särskild förmån avses varje direkt eller indirekt ekonomisk förmån utöver prestationerna enligt försäkringsavtalet, särskilt varje överlåtelse av provision.”

6 Anordnung och Verordnung antogs av tillsynsmyndigheten med stöd av Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen av den 12 maj 1901 (lagen om tillsyn av försäkringsföretag, RGBl. s. 139). I artikel 81.2 tredje meningen i denna lag i dess lydelse enligt kungörelse av den 13 oktober 1983 (BGBl. I s. 1261), föreskrivs att tillsynsmyndigheten

”allmänt eller för vissa försäkringsgrenar kan förbjuda försäkringsbolagen och försäkringsmäklarna att i någon form ge försäkringstagaren särskilda förmåner.”

7 Amtsgericht i Tiergarten fann att Wolf Meng hade handlat i strid mot ovan nämnda bestämmelser genom att överlåta sin provision till sina kunder och dömde honom därför till böter som uppgick till 1 850 tyska mark. Wolf Meng överklagade domen till Kammergericht i Berlin och gjorde gällande att bestämmelserna stred mot artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85.1 i fördraget.

8 Under dessa omständigheter har Kammergericht i Berlin, som fann att utgången av målet var beroende av tolkningen av gemenskapsrätten, ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är bestämmelserna i punkt I i beslut av Deutsches Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung av den 5 juni 1934 om förbud mot särskilda förmåner och prioriterade avtal på sjukförsäkringsområdet (nr 129 av Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger av den 6 juni 1934) och i artikel 1 i förordning av Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen av den 17 augusti 1982 om förbud mot särskilda förmåner och prioriterade avtal på skadeförsäkringsområdet (BGBl. I, s. 1243 – VerBAV 1982, s. 456), enligt vilka bestämmelser det även är förbjudet för självständiga försäkringsmäklare att ge särskilda förmåner genom att överlåta provision, oförenliga med artiklarna 3 f, 5 och 85.1 i EEG-fördraget och därför inte tillämpliga?”

9 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den natio-

nella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

- 10 Inledningsvis skall det anmärkas att domstolen inom ramen för ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget inte kan ta ställning till nationella rättsreglers förenlighet med gemenskapsrättens bestämmelser. Domstolen är dock behörig att förse den nationella domstolen med alla upplysningar avseende tolkningen av gemenskapsrätten som gör det möjligt för den nationella domstolen att bedöma om de omtvistade reglerna är förenliga med gemenskapsbestämmelserna.
- 11 Under dessa omständigheter skall den av Kammergericht i Berlin ställda frågan i huvudsak förstås på så sätt att den avser huruvida artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85 i fördraget utgör hinder mot statliga bestämmelser som förbjuder försäkringsmäklare att till sina kunder helt eller delvis överlåta provision som betalats av försäkringsbolag.

### **Bestämmelsernas statliga karaktär**

- 12 Inledningsvis skall det anmärkas att tillsynsmyndigheten är en förvaltningsmyndighet som är underordnad ett ministerium (för närvarande förbundsfinansministeriet) och som enligt lag ansvarar för tillsynen över försäkringsbolagens verksamhet. Myndigheten är därför bl.a. behörig att anta rättsliga föreskrifter som syftar till att förbjuda beteenden som kan skada konsumenternas intressen. På denna grund utfärdade myndigheten de omtvistade bestämmelserna 1934 och 1982.
- 13 Av de för tillsynsmyndigheten gällande föreskrifterna och av de befogenheter som denna myndighet har framgår att de ifrågavarande åtgärderna har karaktär av statliga bestämmelser. Det skall därför prövas om, såsom Wolf Meng har gjort gällande, artikel 85 i förening med artiklarna 3 f och 5 andra stycket i fördraget utgör hinder mot sådana bestämmelser.

### **Tolkningen av artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85 i fördraget**

- 14 Beträffande tolkningen av artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85 i fördraget skall det erinras om att artikel 85 i sig endast berör företags beteende och inte avser medlemsstaternas lagstiftningsåtgärder. Av domstolens fasta rättspraxis framgår emellertid att artikel 85 i förening med artikel 5 i fördraget ålägger medlemsstaterna att inte vidta eller upprätthålla åtgärder, inte ens i form av lag eller annan författning, som kan förta den ändamålsenliga verkan av konkurrensregler som är tillämpliga på företag. Detta är enligt samma rättspraxis fallet när en medlemsstat antingen ålägger eller främjar ingåendet av avtal om konkurrensbegränsande samverkan som strider mot artikel 85 eller förstärker deras verkningar, eller berövar de egna bestämmelserna deras statliga karaktär genom att överlåta ansvaret att fatta beslut om åtgärder på det ekonomiska området på privata aktörer (se dom av den 21 september 1988 i målet 267/86 Van Eycke, Rec. s. 4769, punkt 16).
- 15 I detta hänseende skall det först konstateras att de tyska bestämmelserna om försäkringar varken ålägger eller främjar ingåendet från försäkringsmäklarens sida av rättsstridiga avtal om konkurrensbegränsande samverkan, eftersom det förbud som föreskrivs i dessa bestämmelser är i sig tillräckligt.
- 16 Därefter skall det prövas om bestämmelserna medför att konkurrensbegränsande avtal förstärks.
- 17 I detta hänseende är det ostridigt att bestämmelserna inte föregicks av något avtal på de områden som bestämmelserna avser, nämligen sjukförsäkrings-, skadeförsäkrings- och rättsskyddsförsäkringsområdena.
- 18 Kommissionen har emellertid gjort gällande att vissa företag hade ingått ett avtal om förbud mot överlåtelse av provision på livförsäkringsområdet och att bestämmelserna förstärkte räckvidden av detta avtal genom att göra det tillämpligt på andra områden.
- 19 Denna uppfattning kan inte godtas. Bestämmelser som är tillämpliga på ett bestämt försäkringsområde kan endast anses förstärka verkningarna av ett redan existerande avtal om konkurrensbegränsande samverkan, om bestämmelserna begränsar sig till att återge delarna i ett avtal om konkurrensbegränsande samverkan som ingåtts mellan näringsidkare på detta område.
- 20 Slutligen skall det framhållas att bestämmelserna själva uppställer förbudet mot särskilda förmåner till försäkringstagarna och inte överlåter ansvaret att

fatta beslut om åtgärder på det ekonomiska området på privata aktörer.

- 21 Av det anförda följer att sådana bestämmelser som det är fråga om i tvisten vid den nationella domstolen inte tillhör de grupper av statliga bestämmelser som enligt domstolens rättspraxis undergräver den ändamålsenliga verkan av artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85 i fördraget.
- 22 Den nationella domstolens fråga skall därför besvaras på följande sätt. Artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85 i EEG-fördraget utgör inte hinder mot statliga bestämmelser som förbjuder försäkringsmäklare att till sina kunder helt eller delvis överlåta provision som betalats av försäkringsbolag, när varje samband saknas med ett sådant beteende från företags sida som avses i artikel 85.1 i fördraget.

### Rättegångskostnader

- 23 De kostnader som har förorsakats de belgiska, danska, tyska, grekiska, spanska, franska, irländska, italienska, nederländska och portugisiska regeringarna, Förenade kungarikets regering samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

### DOMSTOLEN

– angående den fråga som genom beslut av den 26 november 1990 förts vidare av Kammergericht i Berlin – följande dom:

**Artiklarna 3 f, 5 andra stycket och 85 i EEG-fördraget utgör inte hinder mot statliga bestämmelser som förbjuder försäkringsmäklare att till sina kunder helt eller delvis överlåta provision som betalats av försäkringsbolag, när varje samband saknas med ett sådant beteende från företags sida som avses i artikel 85.1 i fördraget.**

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

MENG

Kakouris

Joilet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 november 1993.

J.-G. Giraud  
Justitiesekreterare

O. Due  
Ordförande

