



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 3 oktober 2013*

”Direktiv 2005/29/EG — Otillbörliga affärsmetoder — Tillämpningsområde —
Vilseledande information som spritts av en sjukkassa som ingår i det lagstadgade
sjukförsäkringssystemet — Kassa som getts ställning som offentligrättsligt organ”

I mål C-59/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesgerichtshof
(Tyskland) genom beslut av den 18 januari 2012, som inkom till domstolen den 6 februari 2012, i
målet

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts

mot

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits
och J.-J. Kasel (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, genom C. von Gierke, Rechtsanwältin,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom M. van Beek och V. Kreuzschatz, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 4 juli 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder) (EUT L 149, s. 22).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (nedan kallat BKK) och Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (en förening som kämpar mot illojal konkurrens) (nedan kallad Wettbewerbszentrale) angående information som BKK hade spritt till sina medlemmar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 I skälen 5–8, 11, 12 och 14 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder anges följande:
 - ”(5) ... hinder för etableringsfrihet eller för fri rörlighet för varor och tjänster över gränserna ... bör undanröjas. De kan bara undanröjas genom att det på gemenskapsnivå införs enhetliga regler som medför hög konsumentskyddsnivå och genom att vissa rättsliga begrepp klargörs på gemenskapsnivå i den omfattning som krävs för att den inre marknaden skall fungera väl och för att uppfylla kravet på rättssäkerhet.
 - (6) Genom detta direktiv tillnärmas därför medlemsstaternas lagstiftning om otillbörliga affärsmetoder, inklusive otillbörlig reklam, som direkt skadar konsumenternas ekonomiska intressen och därigenom indirekt skadar legitima konkurrenters ekonomiska intressen. ...
 - (7) Detta direktiv omfattar affärsmetoder som direkt syftar till att påverka konsumenternas affärsbeslut beträffande produkter. ...
 - (8) Genom detta direktiv skyddas direkt konsumenternas ekonomiska intressen mot otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter. Därigenom skyddas indirekt även legitim affärsverksamhet från konkurrenter som inte följer detta direktivs bestämmelser och sund konkurrens säkerställs inom det område direktivet omfattar. ...
 - ...
 - (11) Den höga grad av konvergens som uppnås genom detta direktivs bestämmelser om tillnärmning av nationella bestämmelser innebär hög gemensam konsumentskyddsnivå. Genom detta direktiv fastställs ett enda generellt förbud mot de otillbörliga affärsmetoder som snedvrider konsumentens ekonomiska beteende. ...
 - (12) Harmoniseringen medför att rättssäkerheten kommer att öka avsevärt för både konsumenter och näringsidkare. Både konsumenter och näringsidkare kommer att kunna förlita sig på en enda rättslig ram, grundad på tydligt definierade rättsliga begrepp som reglerar alla aspekter av otillbörliga affärsmetoder inom hela EU. ...
 - ...

(14) Det är önskvärt att till vilseledande affärsmetoder räkna sådana metoder, inklusive vilseledande reklam, som genom att vilseleda konsumenten hindrar denne från att fatta ett välgrundat och därmed effektivt beslut. ...”

4 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen.”

5 Artikel 2 i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) konsument: en fysisk person som, med avseende på affärsmetoder som omfattas av detta direktiv, handlar för ändamål som ligger utanför dennes näringsverksamhet, affärsverksamhet, hantverk eller yrke.
- b) näringsidkare: en fysisk eller juridisk person som, med avseende på de affärsmetoder som omfattas av detta direktiv, handlar för ändamål som ligger inom ramen för dennes näringsverksamhet, affärsverksamhet, hantverk eller yrke samt den som handlar i näringsidkarens namn eller för dennes räkning.
- c) produkt: alla typer av varor och tjänster ...
- d) affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter (nedan även kallade affärsmetoder): en näringsidkares handling, underlåtenhet, beteende, företrädande eller kommersiella meddelande (inklusive reklam och saluföring) i direkt relation till marknadsföring, försäljning eller leverans av en produkt till en konsument.

...”

6 Artikel 3.1 i direktivet har följande lydelse:

”Detta direktiv skall tillämpas på otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på det sätt som anges i artikel 5, före, under och efter en affärstransaktion som gäller en produkt.”

7 I artikel 5 i direktivet, som har rubriken ”Förbud mot otillbörliga affärsmetoder”, föreskrivs följande:

”1. Otillbörliga affärsmetoder skall vara förbjudna.

2. En affärsmetod skall vara otillbörlig om den

a) strider mot god yrkessed,

och

b) innebär, eller sannolikt kommer att innebära, avsevärd snedvridning av det ekonomiska beteendet i förhållande till produkten hos den genomsnittskonsument som affärsmetoden riktar sig till eller som nås av metoden, eller den genomsnittliga gruppmedlemmen om affärsmetoden riktar sig till en viss konsumentgrupp.

...”

4. Affärsmetoder skall anses otillbörliga om de

a) är vilseledande enligt artiklarna 6 och 7,

...”

8 I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs följande:

”En affärsmetod skall anses vara vilseledande om den inbegriper oriktig information och således är falsk eller om den på något sätt, även genom den allmänna utformningen – även om informationen är korrekt i sak – vilseleder eller sannolikt kommer att vilseleda genomsnittskonsumenten i ett eller flera av följande avseenden, samt i endera fallet medför eller sannolikt kommer att medföra att denne fattar ett affärsbeslut som han annars inte skulle ha fattat:

...”

Tysk rätt

9 Direktivet om otillbörliga affärsmetoder har införlivats med tysk nationell rätt genom den tyska lagen om förbud mot illojal konkurrens (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) (BGBl. 2004 I, s. 1414) (nedan kallad UWG).

10 2 § UWG har följande lydelse:

”(1) I denna lag avses med

1. *affärsmetod*: åtgärder som en person vidtar i den egna eller för någon annans näringsverksamhet, före, i samband med eller efter det att avtal slutits, vilka objektivt sett syftar till att gynna försäljningen eller öka inkomsterna från varor eller tjänster alternativt har en koppling till slutandet eller genomförandet av ett avtal rörande varor och tjänster. Till varor räknas även fast egendom och till tjänster rättigheter och skyldigheter.

...

6. *näringsidkare*: en fysisk eller juridisk person som handlar inom ramen för personens näringsverksamhet, hantverk eller yrkesverksamhet samt den som handlar i näringsidkarens namn eller för dennes räkning,

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

11 BKK är en sjukkassa som ingår i det lagstadgade tyska sjukförsäkringssystemet och som har ställning som offentlighetsorgan.

12 I sin talan i första instans har Wettbewerbszentrale yrkat att BKK ska förpliktas att sluta sprida följande information, vilken under december månad år 2008 offentliggjordes på BKK:s webbplats:

”Om du lämnar BKK nu, binder du dig till den nya [obligatoriska sjukkassan] i 18 månader från bytet. Därmed går du miste om attraktiva erbjudanden från BKK ... under nästa år, och det är också möjligt att du i slutändan tvingas betala extra, om din nya kassa bedömer att det belopp som den har tilldelats är otillräckligt och därför tar ut en tilläggsavgift.”

- 13 Wettbewerbszentrale anser att denna information är vilseledande och därför förbjuden såväl enligt direktivet om otillbörliga affärsmetoder som enligt tysk konkurrensrätt. BKK underlät nämligen att upplysa om att försäkringstagaren enligt tysk lag har en särskild uppsägningsrätt för det fall en tilläggsavgift tas ut.
- 14 I en skrivelse av den 17 december 2008 uppmanade Wettbewerbszentrale följaktligen BKK att sluta sprida denna information och krävde att BKK skulle göra en utfästelse härom under straffansvar samt ersätta motpartens administrativa kostnader.
- 15 BKK tog bort informationen från sin webbplats. Genom en skrivelse av den 6 januari 2009 medgav BKK att det hade offentliggjort felaktig information och förband sig att inte längre använda den kritiserade informationen för att göra reklam för sina tjänster. BKK var däremot inte berett att göra den krävda utfästelsen under straffansvar eller att ersätta Wettbewerbszentrales administrativa kostnader.
- 16 Enligt BKK är varken bestämmelserna i UWG eller bestämmelserna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder tillämpliga i det nationella målet. Av artikel 2 d i detta direktiv följer nämligen att direktivet bara är tillämpligt på "affärsmetoder" som tillämpas av "näringsidkare", i den mening som avses i artikel 2 b i samma direktiv. I sak är lydelsen i 2 § 1 punkterna 1 och 6 UWG identisk med lydelsen i de nämnda bestämmelserna i ovannämnda direktiv. Dessa rekvisit är emellertid inte uppfyllda i förevarande fall då BKK, i egenskap av offentligrättsligt organ, inte drivs i vinstsyfte.
- 17 Domstolen i första instans förelade BKK att vid äventyr av vite upphöra att sprida den kritiserade informationen i reklam- och konkurrenssyfte i sin näringsverksamhet och att betala Wettbewerbszentrale 208,65 euro jämte ränta.
- 18 BKK:s överklagande av domen i första instans avstogs. Efter att ha erhållit prövningstillstånd från appellationsdomstolen överklagade BKK denna dom till Bundesgerichtshof och yrkade att Wettbewerbszentrales talan skulle ogillas.
- 19 Bundesgerichtshof anser att de reklamuppgifter som BKK hade spritt utgör en vilseledande metod i den mening som avses i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och anser att den borde förbjudas då den strider mot UWG.
- 20 För att det ska föreligga ett åsidosättande av UWG måste emellertid den aktuella affärsmetoden kunna bedömas enligt föreskrifterna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, på vilket UWG grundar sig.
- 21 Det har emellertid inte med säkerhet fastställts att direktivet om otillbörliga affärsmetoder ska tolkas så, att en näringsidkare som BKK, som getts ställning såsom offentligrättsligt organ för att utföra den lagstadgade sjukförsäkringens uppdrag, agerade som "näringsidkare" när det sprid den kritiserade informationen. Det kan nämligen hävdas att ett sådant organ inte utövar ekonomisk verksamhet, utan uteslutande har ett socialt ändamål.
- 22 Mot denna bakgrund har Bundesgerichtshof beslutat att vilandeförklara målet och begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande beträffande följande fråga:

"Ska artikel 3.1 i [direktivet om otillbörliga affärsmetoder], jämförd med artikel 2 d i samma direktiv, tolkas så, att det kan vara fråga om en affärsmetod som en näringsidkare tillämpar gentemot konsumenter när en sjukkassa som ingår i det lagstadgade sjukförsäkringssystemet lämnar (vilseledande) information till sina medlemmar om de nackdelar som de kan drabbas av om de byter sjukkassa?"

Prövning av tolkningsfrågan

- 23 Domstolen konstaterar inledningsvis att det följer av handlingarna i målet att Bundesgerichtshof anser att den information som föranlett det nationella målet ska betecknas som vilseledande, i den mening som avses i artikel 6.1 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, och att den bör förbjudas i enlighet med artikel 5.1 i detta direktiv och UWG.
- 24 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på om upphovsmannen till informationen, nämligen BKK, ingår i den personkrets som omfattas av nämnda direktiv, trots att personen är ett offentligt organ med ansvar för ett uppdrag av allmänintresse, såsom att administrera ett lagstadgat sjukförsäkringssystem.
- 25 Vid avgörandet av huruvida ett nationellt organ, som BKK, som har ställning som offentligt organ och ansvarar för att administrera ett lagstadgat sjukförsäkringssystem, kan anses vara en "näringsidkare", i den mening som avses i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, och om det i denna egenskap är underkastat reglerna i detta direktiv när det, såsom i förevarande fall, sprider vilseledande information till sina medlemmar, är det viktigt att erinra om att det enligt domstolens fasta praxis följer av såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som likhetsprincipen att en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av sammanhanget och det mål som eftersträvas med bestämmelsen i fråga (se, bland annat, dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster, REG 2000, s. I-6917, punkt 43, av den 11 mars 2003 i mål C-40/01, Ansul, REG 2003, s. I-2439, punkt 26, och av den 30 juni 2011 i mål C-271/10, VEWA, REU 2011, s. I-5815, punkt 25).
- 26 Hur det nationella organet kvalificeras enligt nationell rätt samt dess rättsliga ställning och specifika kännetecken enligt samma rätt saknar följaktligen betydelse för domstolens tolkning av direktivet om otillbörliga affärsmetoder och för dess möjlighet att besvara den hänskjutande domstolens fråga.
- 27 I avsikt att besvara nämnda fråga konstaterar domstolen att uttrycket "konsument" genomgående används i direktivet om otillbörliga affärsmetoder medan den andra parten i en affärstransaktion gällande en produkt antingen betecknas som "företaget" eller "näringsidkaren".
- 28 Direktivet ska sålunda, enligt dess artikel 3.1, "tillämpas på otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna ... före, under och efter en affärstransaktion".
- 29 Vad avser artikel 2 d i samma direktiv föreskrivs att med uttrycket "affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna" avses "en näringsidkares handling, underlåtenhet, beteende, företrädande eller kommersiella meddelande (inklusive reklam och saluföring) i direkt relation till marknadsföring, försäljning eller leverans av en produkt till en konsument". Begreppet produkt definieras i artikel 2 c i samma direktiv som alla typer av varor och tjänster. Ingen bransch är undantagen.
- 30 I nämnda artikel 2 b definieras "näringsidkare" som "en fysisk eller juridisk person som, med avseende på de affärsmetoder som omfattas av detta direktiv, handlar för ändamål som ligger inom ramen för dennes näringsverksamhet, affärsverksamhet, hantverk eller yrke samt den som handlar i näringsidkarens namn eller för dennes räkning".
- 31 Med beaktande av det ovan anförda konstaterar domstolen att de båda begreppen "företag" och "näringsidkare", med avseende på tillämpningen av direktivet om otillbörliga affärsmetoder, har samma innebörd och rättsliga räckvidd. Det är för övrigt det sistnämnda begreppet som används mest i bestämmelserna i detta direktiv.

- 32 Det följer redan av det sätt på vilket artikel 2 b i direktivet om otillbörliga affärsmetoder är avfattad att unionslagstiftaren har önskat ge begreppet "näringsidkare" en särskilt vid innebörd. Med näringsidkare avses "en fysisk eller juridisk person" som utövar betald verksamhet. Varken enheter som har ett uppdrag av allmänintresse eller offentligrättsliga enheter är undantagna från direktivets tillämpningsområde.
- 33 Med beaktande av lydelsen av definitionerna i artikel 2 a och b i nämnda direktiv ska betydelsen och räckvidden av begreppet "näringsidkare" i direktivet fastställas med beaktande av det härmed förbundna men motstående begreppet "konsument", med vilket avses en fysisk person som handlar för ändamål som ligger utanför dennes närings- eller yrkesverksamhet (se, analogt, dom av den 19 januari 1993 i mål C-89/91, Shearson Lehman Hutton, REG 1993, s. I-139, punkt 22).
- 34 Såsom bland annat följer av artikel 1 och skäl 23 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder syftar direktivet till att säkerställa en hög gemensam konsumentskyddsnivå genom en fullständig harmonisering av bestämmelser om otillbörliga affärsmetoder, inklusive otillbörlig reklam vilken näringsidkare riktar till konsumenter och som kan äventyra de sistnämndas ekonomiska intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2010 i mål C-540/08, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, REU 2010, s. I-10909, punkt 27).
- 35 Det med direktivet om otillbörliga affärsmetoder eftersträvade målet att till fullo skydda konsumenter mot affärsmetoder av sådant slag, grundar sig på den omständigheten att konsumenten, i förhållande till näringsidkaren, befinner sig i underläge eftersom konsumenten måste anses vara ekonomiskt svagare och ha mindre juridisk erfarenhet än sin avtalspart (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Shearson Lehman Hutton, punkt 18).
- 36 Domstolen har redan fastställt att begreppet konsument har en mycket viktig betydelse vid tolkningen av nämnda direktiv och att bestämmelserna i direktivet i huvudsak har utarbetats med beaktande av konsumenten i egenskap av offer för och den person till vilken otillbörliga affärsmetoder riktas (se, för ett liknande resonemang, domen av den 12 maj 2011 i mål C-122/10, Ving Sverige, REU 2011, s. I-3903, punkterna 22 och 23, samt av den 19 september 2013 i mål C-435/11, CHS Tour Services, punkt 43).
- 37 I ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet riskerar BKK:s medlemmar, vilka uppenbarligen måste anses utgöra konsumenter i den mening som avses i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, att förledas av den vilseledande information som BKK sprider då den hindrar dem från att göra ett välgrundat val (se skäl 14 i detta direktiv) och sålunda medför att de fattar beslut som de inte skulle ha fattat utan sådan information, såsom föreskrivs i artikel 6.1 i samma direktiv. I detta sammanhang saknar det aktuella organets offentlig- eller privaträttsliga ställning, liksom dess specifika uppdrag betydelse.
- 38 Med beaktande av vad som anförts ovan ska ett organ som BKK anses vara en "näringsidkare", i den mening som avses i nämnda direktiv.
- 39 En sådan tolkning är nämligen den enda som säkerställer att direktivet om otillbörliga affärsmetoder får full effekt genom att garantera att otillbörliga affärsmetoder bekämpas på ett effektivt sätt, i enlighet med kravet på en hög konsumentskyddsnivå.
- 40 En sådan tolkning överensstämmer även med den mycket omfattande räckvidd som detta direktiv redan har tillerkänts med avseende på sitt materiella tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, punkt 21).

- 41 Med beaktande av vad som anförts ovan ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder ska tolkas så, att ett offentligt organ med ansvar för ett uppdrag av allmänintresse, såsom att administrera ett lagstadgat sjukförsäkringssystem, ingår i den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Rättegångskostnader

- 42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder) ska tolkas så, att ett offentligt organ med ansvar för ett uppdrag av allmänintresse, såsom att administrera ett lagstadgat sjukförsäkringssystem, ingår i den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Underskrifter