

HOTĂRÂREA CURȚII  
din 17 noiembrie 1993\*

**Acțiune penală  
împotriva  
lui Wolf W. Meng**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Kammergericht Berlin)

„Intermediari de asigurări — Reglementare internă care interzice acordarea de risturne —  
Interpretarea articolului 3 litera (f), a articolului 5 paragraful al doilea și a articolului 85 alineatul  
(1) din tratat”

**Cauza C-2/91**

În cauza C-2/91,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către  
Kammergericht Berlin pentru pronunțarea, în procedura penală în fața acestei instanțe,  
împotriva

**lui Wolf W. Meng**

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 3 litera (f), a articolului 5  
paragraful al doilea și a articolului 85 alineatul (1) din tratat,

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida și M. Diez  
de Velasco, președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C.  
Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg și P. J. G. Kapteyn, judecători,

avocat general: domnul G. Tesauero,

grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

— pentru domnul Meng, de către Bernd Grueber, avocat în Baroul din Heidelberg,

---

\* Limba de procedură: germana.

— pentru guvernul german, de către domnii Ernst Roeder, Ministerialrat în Ministerul Federal al Economiei, și Joachim Karl, Regierungsdirektor în același minister, în calitate de agenți,

— pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul Bernhard Jansen, membru al serviciului juridic al acesteia, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale prezentate de către domnul Meng, de guvernul german și de Comisie în ședința din 11 februarie 1992,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 8 iulie 1992,

având în vedere ordonanța de redeschidere a dezbaterilor din 9 decembrie 1992,

având în vedere răspunsurile la întrebările scrise ale Curții:

— pentru domnul Meng, de către Bernd Grueber,

— pentru guvernul belgian, de către domnul Robert Hoebaer, director administrativ în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, al Comerțului Exterior și Cooperării pentru Dezvoltare, în calitate de agent,

— pentru guvernul danez, de către domnul Joergen Molde, consilier juridic în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent,

— pentru guvernul german, de către domnii Ernst Roeder și Claus Dieter Quassowski, în calitate de agenți,

— pentru guvernul elen, de către domnul Vassileios Kondolainos, consilier juridic adjunct în cadrul Consiliului Juridic de Stat și de către Maria Bosdeki, mandatar judiciar în cadrul Consiliului Juridic de Stat, în calitate de agenți,

— pentru guvernul spaniol, de către domnii Alberto Navarro González și Miguel Bravo-Ferrer Delgado și doamna Gloria Calvo Díaz, abogados del Estado din Departamentul de contencios comunitar, în calitate de agenți,

— pentru guvernul francez, de către doamnele Edwige Belliard, director adjunct de drept economic în Ministerul Afacerilor Externe, și Catherine de Salins, consilier în același minister, în calitate de agenți,

— pentru guvernul irlandez, de către domnul Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, în calitate de agent, asistat de către domnul John Cooke, Senior Counsel, și de către Jennifer Payne, Barrister-at-law, în calitate de agent,

— pentru guvernul italian, de către domnul Profesor Luigi Ferrari Bravo, șef al serviciului de contencios diplomatic al Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de către domnul Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,

— pentru guvernul olandez, de către domnul A. Bos, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,

— pentru guvernul portughez, de către domniile Luis Inez Fernandes, director al serviciului juridic din Direcția Generală a Comunităților Europene din Ministerul Afacerilor Externe, și João Alvaro Sousa Fialho Lopes, director general adjunct al Direcției Generale de Concurență și Prețuri din cadrul Ministerului Comerț, în calitate de agenți,

— pentru Guvernul Regatului Unit, de către doamna Lucinda Hudson, din cadrul Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, și de către domniile Stephen Richards și Nicholas Paines, barristers,

— pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul Bernhard Jansen, în calitate de agent,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Meng, ale guvernelor german, elen, spaniol, francez, irlandez și italian, ale guvernului olandez, reprezentat de către domnul J. W. de Zwaan, consilier juridic adjunct în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, ale Guvernului Regatului Unit și ale Comisiei, în ședința din 27 aprilie 1993,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 14 iulie 1993,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1. Prin Ordonanța din 26 noiembrie 1990, primită la Curte la 3 ianuarie 1991, Kammergericht Berlin a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, o întrebare preliminară privind interpretarea articolului 3 litera (f), a articolului 5 paragraful al doilea și a articolului 85 alineatul (1) din tratat în scopul stabilirii conformității cu aceste dispoziții ale unei reglementării interne care are ca efect restrângerea concurenței între operatorii economici.

2 Această întrebare a fost adresată în cadrul unei acțiuni introduse de către domnul Meng împotriva unei hotărâri prin care Amtsgericht Tiergarten (Republica Federală Germania) i-a aplicat o amendă pentru încălcarea reglementării privind asigurările, care interzice cedarea comisionelor către clienți.

3 Din ordonanța de trimitere reiese că domnul Meng are profesia de consilier financiar, specializat în contracte de asigurare. În cadrul acestei activități, acesta a cedat clienților săi, în șase rânduri, între martie 1987 și iulie 1988, cu ocazia încheierii contractelor de asigurare, comisionul care îi fusese acordat de societatea de asigurări. Trei dintre aceste contracte erau pentru asigurarea de sănătate și alte trei pentru asigurarea pentru cheltuieli judiciare.

4 Cedarea comisionului este interzisă în Republica Federală Germania, în ceea ce privește asigurarea de sănătate, prin Anordnung ueber das Verbot der Gewaehrung von Sonderverguetungen und des Abschlusses von Beguenstigungsvertraegen in der Krankenversicherung (Ordonanță privind interzicerea măsurilor preferențiale și a contractelor preferențiale în domeniul asigurărilor de sănătate, denumit în continuare „Anordnung”, publicat în Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger nr. 129 din 6 iunie 1934, p. 3), care a fost emis la 5 iunie 1934 de către Reichsaufsichtsamt fuer Privatversicherung (oficiu german de control al asigurărilor, denumit în continuare „oficiu de control”). Punctul I din Anordnung prevede:

„Se interzice societăților de asigurări și intermediarilor care intervin în încheierea de contracte de asigurări să acorde asiguraților bonificații speciale de orice fel.”

5 Aceeași interdicție se aplică și asigurărilor contra pagubelor, precum și asigurărilor pentru cheltuieli judiciare în temeiul Verordnung ueber das Verbot von Sonderverguetungen und Beguenstigungsvertraegen in der Schadenversicherung (regulament privind interzicerea măsurilor preferențiale și a contractelor preferențiale în domeniul asigurărilor contra pagubelor, denumit în continuare „Verordnung”, publicat în Bundesgesetzblatt I, p. 1243) care a fost adoptat la 17 august 1982 de către Bundesaufsichtsamt fuer das Versicherungswesen (oficiu german de control al asigurărilor, care a preluat funcțiile Reichsaufsichtsamt fuer Privatversicherung, denumit în continuare, de asemenea, „oficiu de control”). Verordnung prevede la articolul 2:

„ (1) Se interzice companiilor de asigurări supuse controlului federal, precum și persoanelor care acționează ca intermediari în cazul contractelor de asigurare încheiate cu acestea, care oferă asigurare de daune, asigurare de accidente, asigurare de credite, asigurare de garanții și asigurare de protecție juridică, să acorde măsuri preferențiale, sub orice formă, asiguraților.

2) Orice avantaj direct sau indirect acordat în plus față de prestațiile care rezultă din contractul de asigurare, în special cedarea de comision, constituie o măsură preferențială.”

6 Anordnung și Verordnung au fost adoptate de oficiul de control pe baza Gesetz ueber die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen din 12 mai 1901 (lege privind controlul

societăților de asigurări, RGBL. S. 139). Articolul 81 alineatul (2) teza a treia din această lege, astfel cum rezultă din versiunea codificată din 13 octombrie 1983 (BGBL. I, S. 1261), prevede că oficiul de control

„poate, în mod general sau pentru anumite sectoare de asigurări, să interzică societăților de asigurări și intermediarilor de asigurări să acorde avantaje speciale sub orice formă.”

7 Considerând că, prin cedarea comisionului clienților săi, domnul Meng încălcase reglementarea menționată mai sus, Amtsgericht Tiergarten i-a aplicat o amendă de 1850 DM. Persoana în cauză a făcut recurs împotriva acestei hotărâri în fața Kammergericht Berlin, susținând că reglementarea respectivă contravenea articolului 3 litera (f), articolului 5 paragraful al doilea și articolului 85 alineatul (1) din tratat.

8 În aceste condiții, Kammergericht Berlin, considerând că soluționarea litigiului depindea de interpretarea dreptului comunitar, a transmis Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile de la punctul I din Ordonanța Deutsches Reichsaufsichtsamt fuer Privatversicherung din 5 iunie 1934 referitoare la interzicerea măsurilor preferențiale și a contractelor preferențiale în sectorul asigurărilor de sănătate (nr. 129 din Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger din 6 iunie 1934) și de la articolul 1 din Regulamentul Bundesaufsichtsamt fuer das Versicherungswesen din 17 august 1982 referitor la interzicerea măsurilor preferențiale și a contractelor preferențiale în sectorul asigurărilor de daune (BGBL. I, p. 1243 - VerBAV 1982, p. 456), în temeiul cărora li se interzice – de asemenea – intermediarilor independenți de asigurări să acorde un tratament preferențial prin cedarea comisionului, nu sunt incompatibile cu articolul 3 litera (f), articolul 5 și articolul 85 alineatul (1) din Tratatul CEE și, prin urmare, inaplicabile?”

9 Pentru o prezentare mai detaliată a faptelor din acțiunea principală, a derulării procedurii, precum și a observațiilor scrise prezentate în fața Curții, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în cele ce urmează decât în măsura în care acest lucru este necesar pentru raționamentul Curții.

10 Cu titlu preliminar, este necesar să se amintească faptul că nu Curtea trebuie să se pronunțe, în cadrul unei acțiuni introduse în temeiul articolului 177 din tratat, cu privire la compatibilitatea normelor de drept intern cu dispozițiile de drept comunitar; totuși, Curtea are competența de a furniza instanței naționale toate elementele de interpretare din dreptul comunitar care îi permit acesteia să aprecieze compatibilitatea acestei reglementări cu legislația comunitară.

11 În aceste condiții, întrebarea adresată de Kammergericht Berlin trebuie înțeleasă, în esență, ca urmărind să stabilească dacă articolul 3 litera (f), articolul 5 paragraful al doilea și articolul 85 alineatul (1) din tratat se opun reglementării interne care le interzice intermediarilor de asigurări să le cedeze clienților lor, în întregime sau parțial, comisioanele plătite de societățile de asigurări.

## **Cu privire la caracterul național al reglementării**

12 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că oficiul de control este o autoritate administrativă, că este subordonat unui minister (în prezent, Ministerul Federal al Finanțelor) și că este însărcinat prin lege cu controlul activității societăților de asigurări. În acest sens, oficiul este abilitat, în special, să ia măsuri de reglementare în vederea interzicerii comportamentelor care ar putea aduce atingere intereselor consumatorilor. Acesta este temeiul în baza căruia acesta a adoptat în 1934 și în 1982 măsurile în litigiu.

13 Este necesar ca din statutul și din atribuțiile oficiului să se deducă faptul că măsurile menționate prezintă un caracter național. Prin urmare, este necesar să se analizeze dacă, astfel cum susține domnul Meng, articolul 85 coroborat cu articolul 3 litera (f) și cu articolul 5 paragraful al doilea din tratat se opun unei astfel de reglementări.

## **Cu privire la interpretarea articolului 3 litera (f), a articolului 5 paragraful al doilea și a articolului 85 din tratat**

14 În ceea ce privește interpretarea articolului 3 litera (f), a articolului 5 paragraful al doilea și a articolului 85 din tratat, trebuie amintit că articolul 85 din tratat, în sine, se referă numai la comportamentul întreprinderilor și nu vizează măsurile legislative sau normative adoptate de statele membre. Cu toate acestea, din jurisprudența constantă reiese că articolul 85, citit în coroborare cu articolul 5 din tratat, impune statelor membre să nu ia sau să nu mențină în vigoare măsuri, fie ele de natură legislativă sau normativă, care ar putea anula efectul util al regulilor de concurență aplicabile întreprinderilor. În temeiul aceleiași jurisprudențe, acesta este și cazul în care un stat membru impune sau favorizează încheierea de înțelegeri contrare articolului 85 sau care consolidează efectele unor astfel de înțelegeri sau care privează propria legislație de caracterul său oficial prin delegarea în favoarea operatorilor privați a responsabilității de a lua decizii de intervenție în domeniul economic (a se vedea Hotărârea din 21 septembrie 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, punctul 16).

15 În acest sens, este necesar să se constate mai întâi că reglementarea germană cu privire la asigurări nu impune și nici nu favorizează încheierea unei înțelegeri ilicite de către intermediarii de asigurări, întrucât interdicția stabilită de aceasta este suficientă în sine.

16 Astfel, este necesar să se verifice în continuare dacă reglementarea a avut ca efect consolidarea unui acord neconcurențial.

17 În această privință, este cunoscut faptul că reglementarea respectivă nu a fost precedată de niciun acord în sectoarele la care acestea se referă, în special, cel al asigurărilor de sănătate, al asigurărilor de daune și al asigurărilor de protecție juridică.

18 Cu toate acestea, Comisia a susținut că anumite întreprinderi încheiaseră un acord care urmărea să interzică cedările de comisioane în sectorul asigurărilor de viață și că, prin

extinderea aplicării acestuia la alte sectoare, reglementarea a consolidat sfera de aplicare a acestuia.

19 Acest punct de vedere nu ar putea fi acceptat. O reglementare aplicabilă unui anumit sector de asigurări nu poate fi privită ca întărind efectele unei înțelegeri preexistente, decât dacă aceasta se limitează la a relua elementele unei înțelegeri intervenite între operatorii economici din sectorul respectiv.

20 În cele din urmă, este necesar să se arate că reglementarea în sine interzice acordarea de avantaje asiguraților și nu delegă unor operatori privați responsabilitatea de a adopta decizii de intervenție în sectorul economic.

21 Din considerațiile anterioare reiese că o reglementare asemenea celei în cauză în acțiunea principală nu intră în categoriile de reglementări naționale care, conform jurisprudenței Curții, aduc atingere efectului util al articolului 3 litera (f), al articolului 5 paragraful al doilea și al articolului 85 din tratat.

22 Prin urmare, la întrebarea adresată de instanța națională este necesar să se răspundă că, în lipsa unei legături cu un comportament al întreprinderilor asemeni celui prevăzut la articolul 85 alineatul (1) din tratat, articolul 3 litera (f), articolul 5 paragraful al doilea și articolul 85 din Tratatul CEE nu se opun reglementării naționale care le interzice intermediarilor de asigurări să le cedeze clienților lor, în întregime sau parțial, comisioanele plătite de societățile de asigurări.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

23 Cheltuielile efectuate de guvernele belgian, danez, german, elen, spaniol, francez, irlandez, italian, olandez, portughez și al Regatului Unit, precum și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebarea adresată de Kammergericht Berlin prin Ordonanța din 26 noiembrie 1990, declară:

**Articolul 3 litera (f), articolul 5 paragraful al doilea și articolul 85 din Tratatul CEE nu se opun, în lipsa unei legături cu un comportament al întreprinderilor asemeni celui prevăzut la articolul 85 alineatul (1) din tratat, reglementării naționale care le interzice**

**intermediarilor de asigurări să le cedeze clienților lor, în întregime sau parțial, comisioanele plătite de societățile de asigurări.**

Due                      Mancini                      Moitinho de Almeida                      Díez de Velasco

                                 Kakouris                                      Joliet                                      Schockweiler

Rodriguez Iglesias                      Grévisse                                      Zuleeg                                      Kapteyn

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, 17 noiembrie 1993.

Grefier  
J.-G. Giraud

Președinte  
O. Due