

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forsikringsmæglervirksomhed«

(2001/C 221/21)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. november 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 47, stk. 2, og artikel 55 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Ursula Konitzer til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 382. plenarforsamling af 30.-31. maj 2001, mødet den 30. maj 2001, følgende udtalelse med 77 stemmer for, 14 stemmer imod og 10 stemmer hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1. De selvstændige forsikringsmæglere har stor betydning på markedet for finansielle tjenesteydelser. Ifølge forsikringsmæglernes branchesammenslutning (BIPAR) er deres markedsandel af salget af forsikringer på over 50 % i en række medlemsstater⁽¹⁾.

1.2. Mens det indre marked for forsikringer i kraft af den ordning, der blev indført ved de tredje direktiver⁽²⁾, stort set er blevet virkeliggjort, hvad forsikringsselskaberne angår, og alle forsikringsselskaber siden juli 1994 har været underlagt en fælles ordning med administrativ tilladelse og forsigtighedstilsyn udøvet af den medlemsstat, hvor selskabet har sit hovedsæde, mangler der stadig en effektiv og ensartet europæisk ordning for forsikringsmæglere og genforsikringsmæglere. Reglerne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser udnyttes ikke fuldt ud, først og fremmest på grund af en manglende ordning, og dette medfører, at forsikringsmæglere ofte er ude af stand til at opfylde deres kunders ønsker. Eksempler på dette er ansvars- og risikoforsikringer for motorkøretøjer og fast ejendom, som gælder i en anden medlemsstat og i vid udstrækning kun tegnes og kun kan tegnes der.

1.3. Kommissionen peger i sin begrundelse for direktivforslaget med rette på, at de EU-bestemmelser, der allerede er vedtaget om forsikringsmæglere (direktiv 77/92/EØF⁽³⁾) og henstilling 92/48/EØF⁽⁴⁾), ganske vist har medvirket til at skabe en indbyrdes tilnærmelse mellem medlemsstaternes bestemmelser, men at situationen dog stadig er den, at forsikringsmæglere er underlagt divergerende nationale retskrav, som rejser vandtætte skodder mellem de nationale markeder og forhindrer mæglerne i at udøve deres virksomhed på tværs af landegrænserne.

(1) Statistikken over markedsandele i de forskellige salgskanaler på s. 3 i KOM(2000) 511 endelig bør suppleres med BIPAR-oplysninger om de skandinaviske lande, jf. bilaget.

(2) Direktiv 92/49/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv), EFT L 228 af 11.8.1992, s. 1. Direktiv 92/96/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), EFT L 360 af 9.12.1992, s. 1.

(3) EFT L 26 af 31.1.1977, s. 14.

(4) EFT L 19 af 28.1.1992, s. 32.

1.4. Desuden skal det bemærkes, at Kommissionens henstilling 92/48/EØF⁽⁴⁾ endnu ikke er gennemført i alle medlemsstater. Direktiv 77/92/EØF har som grundlag vist sig ikke at være tilstrækkeligt til at skabe en ordning, der sikrer etableringsfrihed og den fri udveksling af tjenesteydelser, så forsikringsmæglere og genforsikringsmæglere kan udøve deres virksomhed på tværs af landegrænserne. Mæglervirksomhed kan i enkelte medlemsstater fortsat udøves uden nogen form for faglig uddannelse og faglige kvalifikationer, ligesom titlen mægler i vid udstrækning heller ikke er beskyttet.

1.5. Med Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forsikringsmæglervirksomhed tages der hensyn til EU's hensigt, som formuleret i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser⁽⁵⁾, om at skabe et reelt integreret detailmarked, hvor både forbrugernes og tjenesteydernes interesser på forsikringsmæglerområdet nyder en passende beskyttelse.

2. Direktivforslagets indhold

2.1. Kommissionens forslag omhandler adgangen til erhvervsudøvelse for alle forsikrings- og genforsikringsmæglere, som i EU optager eller udøver forsikringsmægler- eller genforsikringsmæglervirksomhed (artikel 1, stk. 1), uanset om denne virksomhed udøves som fysisk eller juridisk person.

2.2. Direktivet skal forbedre etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser for mæglere i EU.

2.3. Direktivet tager hensyn til den kendsgerning, at forsikringsmæglere er et afgørende led i salget af forsikringsprodukter i EU. Deres markedsandel af salget af forsikringer er i en række medlemsstater på over 50 %.

(5) KOM(1999) 232 endelig af 11.5.1999.

2.4. Direktivet tager desuden hensyn til målsætningen i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser⁽¹⁾ — som fik en positiv modtagelse på det Europæiske Råds møde i Köln i juni 1999, og som samme Råd på ny slog kraftigt til lyd for i Lissabon den 23. og 24. marts 2000 — om at skabe et reelt integreret detailmarked, hvor både forbrugernes og tjenesteydernes interesser på forsikringsmæglerområdet nyder en passende beskyttelse.

2.5. Direktivet imødekommer desuden, at Europa-Parlamentet i sin betænkning om handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser tilkendegav, at ændringen af EU-reglerne på dette felt skulle have førstehedsrangorden⁽²⁾.

2.6. Med direktivet indføres for første gang retlige rammer, som tager sigte på at sikre en høj grad af professionalisme og et højt kompetenceniveau hos alle selvstændige forsikringsmæglere (artikel 4). Forsikringsmægler- eller genforsikringsmæglervirksomhed må i medlemsstaterne kun udøves af en person,

- som råder over passende generel, erhvervmæssig og faglig kundskab og kunnen,
- som har et godt omdømme og i særdeleshed ikke er straffet for ulovligheder i forbindelse med forsikrings- og genforsikringsvirksomhed og ikke tidligere har været erklæret konkurs,
- som er dækket under en erhvervsansvarsforsikring eller en anden tilsvarende garanti mod ansvar for forsømmelighed, som den pågældende måtte pådrage sig i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv, på mindst 1 000 000 EUR pr. erstatningskrav, og
- for hvem det ved hjælp af foranstaltninger til beskyttelse af forbrugerne truffet af medlemsstaterne er sikret, at præmiebeløb overføres til forsikringsselskabet eller genforsikringsselskabet, eller at erstatningsbeløb overføres til de forsikrede.

2.7. Det skal stå medlemsstaterne frit at pålægge personer, som optager eller udøver forsikringsmæglervirksomhed som ansat i et forsikringsselskab, som ansat hos en registreret mægler eller som bibeskæftigelse, mindre krævende kvalifikationer end de kvalifikationer, der skal forudsættes hos selvstændige og fuldtidsbeskæftigede mæglere. Dette medfører imidlertid en forpligtelse til at formidle disse personer et grundlæggende fagligt kendskab og påtage sig ansvaret for dem (artikel 4, stk. 1, 2. og 3. afsnit).

2.8. Det står desuden medlemsstaterne frit ikke at lade direktivet gælde for personer, som formidler forsikringer, hvor forsikringen er accessorisk i forhold til den leverede vare

eller tjenesteydelse, hvor dette ikke forudsætter nogen særlig forsikringsekspertise, hvor præmiebeløbet er på mindre end 1 000 EUR om året, og hvor forsikringsaftalen har en løbetid på under et år (artikel 1, stk. 2).

2.9. Ifølge direktivet forudsætter adgangen til og udøvelsen af forsikringsmægler- og genforsikringsmæglervirksomhed, at en mægler registreres i et register, som skal oprettes af den kompetente myndighed i mæglerens hjemland, og til hvilket der er nem offentlig adgang (artikel 3).

2.10. Ifølge direktivet må forsikringsselskaberne kun benytte ydelser, der udbydes af registrerede mæglere (artikel 3, stk. 5).

2.11. For at sikre etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser indfører direktivet en gensidig underretningspligt mellem hjemmemedlemsstat og værtsmedlemsstat, før en mægler kan tilbyde sine tjenesteydelser i en anden medlemsstat end sin egen eller etablere en filial der. Den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten skal informere den kompetente myndighed i hjemmemedlemsstaten om de betingelser, som udøvelsen af virksomheden på dens område er underlagt af hensyn til det almene vel (artikel 5).

2.12. De kompetente myndigheder, som skal administrere registret over registrerede mæglere, skal være enten et offentligt organ eller et organ, der enten er anerkendt ifølge den nationale lovgivning eller anerkendt af et offentligt organ, der er udtrykkeligt beføjet hertil (artikel 6).

2.13. Ifølge direktivforslaget vedtager medlemsstaterne passende sanktioner over for ikke-registrerede mæglere, som tilbyder eller formidler forsikringsprodukter, og forsikringsselskaber, der gør brug af ydelser fra ikke-registrerede mæglere. Ved overtrædelser samarbejder de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og udveksler information indbyrdes (artikel 7).

2.14. Medlemsstaterne pålægges at oprette et klageorgan og indføre udenretslige ordninger for bilægelse af tvister (artikel 8 og 9).

2.15. Mæglere skal opfylde de informationskrav, der er fastsat i direktivet (artikel 10).

2.16. Direktivet skal være gennemført i medlemsstaterne senest den 31. december 2003 (artikel 13).

⁽¹⁾ KOM(1999) 232 endelig af 11.5.1999.

⁽²⁾ Betænkning A5-0059/2000, punkt 11.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder Kommissionens forslag om at sikre en høj grad af professionalisme og et højt kompetenceniveau hos forsikrings- og genforsikringsmæglere ved indførelse af retlige rammer samt at gøre det lettere for mæglerne at udøve deres virksomhed på tværs af grænserne i henhold til reglerne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser ved hjælp af en fælles registreringsordning og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for forsikringstagernes interesser.

3.1.1. ØSU har allerede tidligere påpeget, at trods forsikringsagenternes og -mæglerens store betydning for forsikringssektorens virkemåde i det indre marked, er dette område fortsat kun dækket af et enkelt direktiv fra 1976, som ikke regulerer aspekter som erhvervsansvarsforsikring, finansielle garantier, registrering og andre erhvervsmæssige forhold⁽¹⁾.

3.1.2. ØSU er dog kommet til den konklusion, at de grundlæggende målsætninger for forslaget til et direktiv om forsikringsmæglervirksomhed ikke altid er tilstrækkeligt sikrede. Det gælder især

- kravene til høje faglige kvalifikationer for forsikrings- og genforsikringsmæglere,
- muligheden for etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser og beskyttelsen af kunderne og de forsikrede.

3.2. Ifølge Kommissionens begrundelse skal direktivet være med til at indføre retlige rammer, som tager sigte på at sikre en høj grad af professionalisme og et højt kompetenceniveau hos forsikringsmæglerne⁽²⁾. Til grund for enhver faglig kvalifikation ligger imidlertid en teoretisk og praktisk uddannelse inden for erhvervet, de derved opnåede erfaringer samt den opnåede indsigt ved en fortsat og sideløbende efteruddannelse. Kommissionen foreslår⁽³⁾, at mæglerens kundskab og kunnen skal være tilpasset til de funktioner, de udfører, og de markeder, de opererer på, og at medlemsstaterne selv skal definere og fastsætte indholdet og niveauet af den faglige kundskab.

3.2.1. Ud fra disse mål bestemmes det således i artikel 4, stk. 1, 1. afsnit, som allerede fastsat i henstilling 92/48/EØF, at forsikrings- og genforsikringsmæglere skal besidde passende generel, erhvervsmæssig og faglig kundskab og kunnen.

3.2.2. ØSU henviser til sin udtalelse om »Forbrugerne på forsikringsmarkedet (Markedsobservatoriet)«, hvori det allerede fastslog, at forsikringsmæglere ubetinget må have en faglig uddannelse, som lever op til deres vigtige funktion⁽⁴⁾. ØSU refererer i denne forbindelse til BIPAR's »Porto-erklæring«⁽⁵⁾, som ganske vist overlader det til medlemsstaterne selv at fastsætte uddannelsens niveau og indhold, men dog forudsætter, at der fastsættes en minimumsgrænse for teoretisk og praktisk uddannelse, som svarer til en periode på mindst 300 timer, hvortil kan medregnes allerede erhvervede fagspecifikke kundskaber.

3.2.3. ØSU foreslår, at forsikringsmæglere, som allerede har indhøstet erfaring og viden om forsikringsmæglervirksomhed over et vist tidsrum, ikke på ny behøver at gennemgå en uddannelse i henhold til artikel 4, stk. 1, 1. afsnit, men får direkte adgang til registrering via en supplerende ordning.

3.3. Den fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 ff. og etableringsfriheden i henhold til artikel 43 ff. i EF-traktaten kan kun opnås for forsikringsmæglerne, hvis de som følge af anerkendelse og registrering i hjemmemedlemsstaten også må tilbyde tjenesteydelser i en anden medlemsstat og/eller må etablere filialer der. Divergerende bestemmelser i de forskellige medlemsstater er dog udtryk for en allerede eksisterende markedsopsplitning. Denne situation ville fortsætte uændret med vedtagelsen af det kommissionsforslag, der kan udledes af artikel 5, stk. 3, sidste sætningsled, om at adgangen til forsikringsmæglervirksomhed i en anden medlemsstat skulle gøres afhængig af betingelser, som vedrører forskellige uddannelser. Der bør derfor fastsættes en mindstandard for den uddannelse, der kræves i alle medlemsstater i henhold til artikel 4, stk. 1, 1. afsnit, uden at indholdet i uddannelserne fastlægges i direktivet, og at den kvalifikation, som i hjemmemedlemsstaten gør en mægler registreringsberettiget, efter registrering også giver adgang til udøvelse af mæglervirksomhed i en anden medlemsstat.

3.3.1. Det er derfor udvalgets opfattelse, at målet om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser kun kan opnås, hvis der fastsættes en mindstandard for uddannelse, hvad angår forsikringsmæglerens faglige kvalifikationer, og hvis denne uddannelse desuden afsluttes med en statslig eller en statsligt anerkendt eksamen.

3.4. Kommissionens forslag tilsigter endelig også en forbedret beskyttelse af de forsikringstagere, som køber forsikringsprodukter af en mægler. Denne beskyttelse skal blandt andet garanteres ved, at enhver fysisk og juridisk person, som optager

⁽¹⁾ »Forbrugerne på forsikringsmarkedet«, EFT C 95 af 30.3.1998, s. 72.

⁽²⁾ KOM(2000) 511 endelig, punkt 1.2, 1. afsnit, begrundelse.

⁽³⁾ KOM(2000) 511 endelig, punkt 2, kommentarer til artikel 4, begrundelse.

⁽⁴⁾ EFT C 95 af 30.3.1998, s. 72.

⁽⁵⁾ Resolution vedtaget af BIPAR (erklæring fra Porto) af 7.10.1992, Tyskland: Forsikringsmæglervirksomhed 1993, s. 69.

eller udøver forsikringsmægler- eller genforsikringsmæglervirksomhed, bliver registreret og opfylder et minimumssæt af faglige kvalifikationskrav. Oprindelige overvejelser om kun at lade direktivet gælde for mæglere med et vist aktivitetsniveau blev med rette opgivet af hensyn til beskyttelsen af forsikringstagernes interesser. For mæglere, der kun formidler et produkt om dagen, kræves ikke ringere kvalifikationer end for dem, der »sælger« ti produkter. Hverken antallet af formidlede produkter eller det dermed forbundne tidsforbrug kan bruges som bestemmende faktorer for, hvilke grundlæggende kvalifikationer en mægler skal besidde af hensyn til beskyttelse af dennes kunder.

3.4.1. Dette erkender Kommissionen selv⁽¹⁾, men desværre uden at drage konsekvensen af det i artikel 4, stk. 1, 3. afsnit, idet den her overlader det til medlemsstaterne at bestemme, om kvalifikationerne i henhold til artikel 4, stk. 1, 1. afsnit, skal omfatte de mæglere, der udøver forsikringsmæglervirksomhed som bibeskæftigelse. Ud over Portugal og Skandinavien er forsikringsmæglervirksomhed som bibeskæftigelse mest udbredt i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor omkring 300 000 mæglere har et andet hovederhverv. Liberaliseringen af markedet og den fri udveksling af tjenesteydelser ville ved vedtagelse af Kommissionens forslag imidlertid også snart muliggøre bibeskæftigelse i andre medlemsstater, så problemet ikke kun rammer en enkelt medlemsstat.

3.4.2. Kommissionens forslag om ikke at lade kvalifikationskravene gælde for mæglere, der udøver mæglervirksomhed som bibeskæftigelse, er i øvrigt i strid med forbrugerbeskyttelsestankerne i Amsterdam-traktaten⁽²⁾.

3.5. Den optegnelsepligt, som Kommissionen pålægger forsikringsmægleren i artikel 10, stk. 3, er efter ØSU's mening for ensidig; desuden opnår man ikke den tilsigtede beskyttelse af forbrugeren, hvis man i skadestilfælde kun har forsikringsmæglerens optegnelser at forlade sig på.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Ad artikel 1 — Anvendelsesområde

4.1.1. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at undlade at anvende bestemmelserne om de faglige kvalifikationskrav (afsnit II) og reglerne om den information, der skal gives (afsnit III), når den erhvervsmæssige mæglervirksomhed udøves af personer, der udbyder forsikringsprodukter, som ikke forudsætter nogen generel eller særlig forsikringsekspertise

se [artikel 1, stk. 2, litra a)], og hverken tjener til forebyggelse [artikel 1, stk. 2, litra b)] eller dækker ansvarsrisici [artikel 1, stk. 2, litra c)], men derimod er knyttet til varer eller tjenesteydelser, som de sælger eller leverer som led i deres hovederhverv [artikel 1, stk. 2, litra d), og stk. 2, litra e)]. Til sådanne accessoriske kontrakter hører efter ØSU's mening f.eks. også en forsikringskontrakt på et udlejningskøretøj, der reserveres sammen med en ferierejse og for en periode svarende til rejsens varighed. Forslaget begrænser forsikringsaftalens løbetid til under et år og præmiebeløbet til 1 000 EUR [artikel 1, stk. 2, litra f)].

4.1.1.1. Da de livsforsikringskontrakter og forsikringer til dækning af ansvarsrisici, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, litra b) og c), altid forudsætter en særlige forsikringsekspertise, er de også omfattet af bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, litra a), hvorfor det foreslås at slå stk. 2 litra a) til c) sammen. Ansvarsforsikringens særstilling ses allerede i forbindelse med motorkøretøjsforsikringer, hvor der i alle medlemsstater findes et lovbestemt princip om beskyttelse af ofret, hvilket har medført en lovpligtig forsikring. Dette forekommer også retfærdigt ud fra den betragtning, at også andre forsikringsaftaler på samme måde som livs- og ansvarsforsikringsaftaler forudsætter en generel og en særlig forsikringsekspertise. Der foreslås følgende nye formulering:

»(a) der er ikke tale om aldersforsikrings- eller investeringsprodukter som f.eks. livs- eller pensionsforsikringer, forsikringer til dækning af ansvarsrisici og sådanne forsikringsaftaler, som forudsætter en generel eller særlig forsikringsekspertise.«

4.1.2. Det er stadig uklart, om den beregnede præmie vedrører samtlige tegnede forsikringsaftaler pr. år eller kun vedrører en enkelt tegning. Med udgangspunkt i direktivforslagets målsætning om, at det kun skal være muligt at afvige fra bestemmelserne ved salg af forsikringskontrakter, som dækker ringe risici, og som sælges i forbindelse med et hovedprodukt, f.eks. bortkomst eller beskadigelse af briller, af bestemte husholdningsmaskiner eller i forbindelse med rejsekontrakter, forekommer det rimeligt at begrænse det årlige præmiebeløb per aftale til i alt 100 EUR uden begrænsning af løbetiden. Der foreslås derfor følgende formulering:

»(f) præmiebeløbet per aftale udgør ikke over 100 EUR, uden at der er indgået aftale om begrænsning af løbetiden.«

4.2. Ad artikel 2 — Definitioner

4.2.1. Artikel 2 definerer de begreber, som benyttes i forbindelse med direktivets anvendelse. I den forbindelse forekommer nogle formuleringer uklare.

(1) KOM(2000) 511 endelig, punkt 2, kommentarer til artikel 1, stk. 5, begrundelse.

(2) EFT C 340 af 10.11.1997, s. 32, nr. 2.17.

4.2.1.1. I artikel 2, nr. 3, defineres forsikringsmæglervirksomhed som »virksomhed, der består i at præsentere, give oplysning om, forelægge eller udføre forberedende arbejde i forbindelse med eller ved indgåelsen af forsikringsaftaler eller i at yde bistand med administrationen og opfyldelsen af sådanne aftaler, navnlig i skadestilfælde«. I den tyske udgave ændres »Vorschlagen« til »Informationserteilung«, da dette kommer tættest på ordet »giving information« i den engelske udgave (O.a.: ingen betydning for den danske udgave, der bruger »give oplysning om«). Den egentlige rådgivning, som finder sted i forbindelse med indgåelsen af en aftale, bør fortsat også indgå i beskrivelsen af forsikringsmæglervirksomhed. Administration af forsikringsaftaler kan efter ØSU's opfattelse ikke betragtes som forsikringsmæglervirksomhed i direktivets forstand. Man kan ikke først siges at udøve forsikringsmæglervirksomhed, når samtlige de nævnte karakteristika ved denne virksomhed foreligger, hvilket bør nævnes i direktivet. Det anbefales derfor at anvende følgende formulering:

»(3) »Forsikringsmæglervirksomhed«: virksomhed, der består i at præsentere, udføre forberedende arbejde i forbindelse med eller ved indgåelsen af forsikringsaftaler og give de nødvendige oplysninger og den nødvendige rådgivning i sammenhæng dermed samt yde bistand ved opfyldelsen af sådanne aftaler, navnlig rådgivning i skadestilfælde, med undtagelse af de kontaktskabende aktiviteter. Der er tale om udøvelse af forsikringsmæglervirksomhed, hvis blot et af de nævnte karakteristika er opfyldt.«

4.2.1.2. Definitionen »forsikringsmægler« i artikel 2, nr. 5, skal kun anvendes om de aktører (agenter, repræsentanter for et eller flere firmaer, mæglere osv.), der beskæftiger sig med forsikringsmæglervirksomhed som uafhængige og altså ikke som ansatte i et forsikringsselskab. Denne klarlægning gør det muligt at undvære indskrænkningen om, at definitionen ikke gælder forsikringsselskaber og disses ansatte, som i retlig forstand betragtes som medhjælpere. Med reference til forslaget vedrørende artikel 2, nr. 3, anbefales følgende formulering:

»(5) »Forsikringsmægler«: enhver person, som mod betaling eller i forbindelse med et kommercielt produkt og/eller en kommerciel tjenesteydelse optager eller udøver selvstændig/uafhængig forsikringsmæglervirksomhed;«

4.2.2. I overensstemmelse med forslaget i punkt 4.2.1.2 forslås artikel 2, nr. 6, formuleret således:

»(6) »Genforsikringsmægler«: enhver person, som mod betaling eller i forbindelse med et kommercielt produkt og/eller en kommerciel tjenesteydelse optager eller udøver selvstændig/uafhængig genforsikringsmæglervirksomhed;«

4.2.3. Direktivforslaget indeholder ingen definition af begrebet »moderselskab«, som benyttes i artikel 10, stk. 1, litra c); det foreslås derfor her at medtage en definition, som Kommissionen bedes formulere.

4.3. Ad artikel 3 — Registrering

4.3.1. Som følge af forslaget om at slette artikel 4, stk. 1, 3. afsnit (se punkt 4.4.3.4 nedenfor), skal artikel 3, stk. 2, formuleres på følgende måde:

»(2) Medlemsstaterne gør registreringen af forsikringsmæglere og genforsikringsmæglere afhængig af, at de faglige kvalifikationskrav i henhold til artikel 4 opfyldes.«

4.3.2. Registreringen i registret udgør en erhvervskvalificerende handling. Omvendt ligger der i registreringsafvisningen en arbejdsadgangsbegrænsning, hvilket vedrører retten til frit at vælge et erhverv. Direktivet skal derfor hjemle, at medlemsstaterne opbygger godkendelsessystemet efter retstatslige principper, så der også er mulighed for at appellere og klage over afvisningen eller tilbagekalde registreringer. Dette kan ske ved at omformulere artikel 3, stk. 4, på følgende måde:

»(4) Medlemsstaterne skal sikre, at mæglere, hvis ansøgning om at blive registreret i registret bliver afvist, eller hvis registrering tilbagekaldes som følge af en sanktion ifølge artikel 7, har en appelmulighed. Medlemsstaterne skal desuden sikre, at enhver har nem offentlig adgang til de registre, der er omhandlet i stk. 1.«

4.4. Ad artikel 4 — Faglige kvalifikationskrav

4.4.1. Artikel 4, stk. 1, 1. afsnit, formulerer de faglige kvalitetskrav til forsikringsmægleren, uden at der siges noget om, inden for hvilket tidsrum og med hvilket fagligt indhold det skal være muligt at opnå den kvalifikation, som giver forsikringsmægleren ret til at blive registreret i det statslige register. Formuleringen »passende generel, erhvervsmæssig og faglig kundskab og kunnen« henviser ikke engang specifikt til forsikringsmæglervirksomhed. Denne meget brede formulering af mæglerens kundskab og kunnen indebærer en risiko for helt forskellige ordninger i de forskellige medlemsstater, således at det bliver umuligt at opnå målet om at sikre forsikringstagerne en større beskyttelse, især hvad angår kravene til mæglerens faglige kvalifikationer. Hvis der ikke fastsættes en række mindstekrav til grundlæggende kvalifikationer, der tager hensyn til forbrugerbeskyttelsen, vil det medføre en alvorlig konkurrenceforvridning for mæglere i den tilsigtede fri udveksling af tjenesteydelser. Ækvivalensen mellem de nationale bestemmelser, som Kommissionens henstilling 92/48/EØF skulle sikre for forsikringsmæglere, opnås fortsat ikke med direktivforslaget.

4.4.1.1. Da enkelte medlemsstater allerede har defineret meget høje kvalifikationskrav for personer, der udøver forsikringsmæglervirksomhed, kan et fælles krav til den faglige

uddannelse for forsikringsmæglere dog på den anden side heller ikke opnås ved hjælp af et EU-direktiv, således at ØSU ikke kan anbefale et direktiv om en fælles ordning for den faglige uddannelse. Det anbefales imidlertid jf. BIPAR's forslag⁽¹⁾ i det mindste at formulere en »mindstestandard«, på grundlag af hvilken de enkelte medlemsstater hver især kan regulere deres eget uddannelsesforløb, idet mindstestandarden bør indeholde et grundlæggende timetal for den teoretiske og faglige uddannelse. Medlemsstaterne bør fortsat have mulighed for i et samarbejde mellem brancheorganisationer, forsikrings-selskaber, myndigheder og arbejdstagerorganisationer at formulere, tilbyde og gennemføre en udformning af uddannelsen samt fastsætte, i hvilket omfang fagspecifikke kundskaber kan modregnes i det pligtige antal undervisningstimer. Uddannelsen bør afsluttes med en objektiv eksamen, som alt efter det fungerende system i medlemsstaterne afholdes enten i statsligt regi eller af et statsligt anerkendt organ via en fuldmagt. Det foreslås derfor at formulere artikel 4, stk. 1, 1. afsnit, på følgende måde:

»(1) Forsikrings- og genforsikringsmæglere skal bevise, at de inden for forsikringsområdet besidder passende generel, erhvervs-mæssig og faglig kundskab og kunnen, som er opnået gennem praktisk og teoretisk uddannelse af en varighed på i alt mindst 300 timer. Fagspecifikke kundskaber, som er erhvervet uden for uddannelsen, kan modregnes heri. Uddannelsen afsluttes med en eksamen, der afholdes af et statsligt eller statsligt anerkendt organ.«

4.4.2. ØSU går ud fra, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 1, andet afsnit, også kan anvendes på banker og sparekasser, som ud over finansielle tjenesteydelser optager eller udøver forsikringsmæglervirksomhed, forstået på den måde, at deres ledelse skal opfylde alle forudsætningerne i artikel 4 og opføres i registeret. Ansatte i sådanne virksomheder, som er direkte beskæftiget med forsikrings- eller genforsikringsmæglervirksomhed, skal besidde en produktrelateret kundskab og kunnen, som er i tråd med den forsikringsmæglervirksomhed, de optager eller udøver, og desuden være under tilsyn af det registrerede ledelsesorgan⁽²⁾.

4.4.3. 3. afsnit i artikel 4, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for selv at vælge, om kravene til faglige kvalifikationer skal gælde for fysiske personer, som optager eller udøver

forsikringsmæglervirksomhed, men hvis hovederhverv ikke er forsikringsmægling, og hvis indkomst ikke først og fremmest stammer fra denne virksomhed, for så vidt en kvalificeret person i henhold til 1. afsnit eller et forsikrings-selskab påtager sig det fulde ansvar og sørger for en passende faglig uddannelse.

4.4.3.1. Denne undtagelse harmonerer ikke med Kommissionens målsætning om, at »enhver fysisk og juridisk personer, som optager eller udøver forsikrings- eller genforsikringsmæglervirksomhed, ... opfylder et minimumssæt af faglige kvalifikationskrav«⁽³⁾. Undtagelsen er også i strid med Kommissionens erklæring om, at en effektiv beskyttelse af forsikringstageres interesser kun kan opnås, hvis direktivet og de deri formulerede krav til forsikringsmægleren gælder for alle forsikringsmæglere⁽⁴⁾.

4.4.3.2. Muligheden for, at der via nationale bestemmelser stilles forskellige faglige kvalifikationskrav til forsikringsmæglere, medfører i praksis en uretfærdig forskelsbehandling og dermed en krænkelse af lighedsprincippet. Det er i den forbindelse uden betydning, at der for en person, som udøver forsikringsmæglervirksomhed for en virksomhed eller for en registreret mægler, kræves en ansvarsforpligtelse af dennes »arbejdsgiver«. Denne ansvarsgaranti sikrer kun forsikringstageren i tilfælde af en skade, som skyldes mangelfuld rådgivning eller forsikringsmægling; den er ikke med til at forebygge sådanne skader. Netop forebyggelsen af mangelfuld rådgivning eller tegning af en forkert forsikring skal være målet for direktivet, hvis det skal sikre en tilstrækkelig beskyttelse af forbrugeren.

4.4.3.3. Der kan ikke sondres klart mellem forsikringsmæglervirksomhed som hovederhverv og bierhverv. Det står således åbent, om en mæglervirksomhed på to timer om dagen skal anses som bierhverv for en person, der ikke udøver yderligere virksomhed, eller om en person, der dels er ansat på halvtid og dels udøver selvstændig mæglervirksomhed på halvtid, også kan anses for at udøve mæglervirksomhed som bierhverv.

4.4.3.4. ØSU anbefaler derfor på det kraftigste, at 3. afsnit i artikel 4, stk. 1, slettes helt.

4.4.4. Kommissionens forslag indeholder ingen overgangsbestemmelser for mæglere, som allerede gennem lang tid har udøvet selvstændig forsikringsmæglervirksomhed. ØSU finder det ikke rimeligt at forlange, at også sådanne mæglere skal gennemgå en uddannelse, før de kan blive registreret og

(1) Resolution vedtaget af BIPAR (erklæring fra Porto) af 7.10.1992, Tyskland: Forsikringsmæglervirksomhed 1993, s. 69.

(2) Samme fortolkning anlagde Kommissionens repræsentanter på mødet i studiegruppen »Forsikringsmæglervirksomhed« under ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug den 20. februar 2001.

(3) KOM(2000) 511 endelig, punkt 1.3, stk. 1, begrundelse.

(4) KOM(2000) 511 endelig, kommentarer til artikel 1, begrundelse.

dermed videreføre deres aktivitet. I stedet for 3. afsnit i artikel 4, stk. 1, foreslår ØSU derfor en »Grandfather Clause« med følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at anvende bestemmelserne i afsnit 1 på personer, som på det tidspunkt, hvor den i medfør af direktivet fastsatte nationale lovgivning træder i kraft, allerede har udøvet forsikringsmæglervirksomhed i mere end 3 år.«

4.4.5. I artikel 4, stk. 2, 1. afsnit, gøres en forsikringsmæglers og en genforsikringsmæglers registrering blandt andet afhængig af, at vedkommende aldrig har været erklæret konkurs. Begrebet »konkurs« er ikke gængs i alle medlemsstater. Begrebet blev afskaffet i Tyskland med vedtagelsen af den tyske »insolvensordning«⁽¹⁾ i 1994 og erstattet af begrebet »insolvens«. Men ud over konkurs og insolvens udelukker også andre strafbare handlinger den pålidelighed, som er nødvendig for at kunne udøve forsikringsmæglervirksomhed, herunder især berigelseskriminalitet, herunder underslæb eller misbrug af betroede midler. Af hensyn til en klarlægning og komplettering anbefales det derfor at anvende følgende formulering:

»... erklæret konkurs, deres ejendom må ikke have været under retslig insolvensbehandling, og de må ikke have været straffet for at have forgrebet sig mod tredjemands ejendom, medmindre de er blevet rehabiliteret i overensstemmelse med den nationale lovgivning.«

4.4.6. I artikel 4, stk. 4, litra b), foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger til at sikre, at præmier og erstatningsbeløb videresendes, ved at kræve en finansiel kapacitet af mægleren, således at denne til enhver tid skal have 8 % af sin årlige nettoindkomst til rådighed, dog mindst 15 000 EUR.

4.4.6.1. Med denne bestemmelse ville et helt erhverv ikke kun for første gang blive pålagt en offentliggørelse af indtægter, men desuden blive udsat for en betydelig økonomisk belastning. Bestemmelsen er tillige for uklar til at kunne håndteres i praksis: Den ansvarlige myndighed ville være nødt til at foretage løbende kontroller for at sikre overholdelsen af en sådan bestemmelse, hvilket ville kræve en uoverskuelig indsats af den pågældende myndighed, som ikke ville kunne finansieres. Endvidere forekommer størrelsen af den krævede sikkerhed vilkårlig og ikke relateret til noget faktisk beskyttelsesbehov.

4.4.6.2. ØSU finder det tilstrækkeligt at pålægge mægleren at holde kundemidler strengt adskilt fra forretningskonti, hvis den krævede konkurssikkerhed for kundekonti sikres, som det kræves med bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, litra c). Desuden tillader bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, 1. afsnit, at

den enkelte medlemsstat træffer de foranstaltninger, der er tilladte og mulige efter gældende national ret, for at beskytte kundemidler.

4.4.6.3. På baggrund af den rummelige formulering af artikel 4, stk. 4, 1. afsnit, anbefales det derfor at se bort fra den åbne liste af mulige sikkerhedsforanstaltninger i litra a) til litra d), og i hvert fald at slette kravet i artikel 4, stk. 4, litra b), uden at der sættes noget i stedet.

4.5. *Ad artikel 5 — Underretning om etablering og udførelse af tjenesteydelser i andre medlemsstater*

4.5.1. Med kommissionsforslagets artikel 5 indføres et underretningssystem, som skal sikre etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser i EU. Denne bestemmelse fastsætter den procedure, som en registreret mægler skal følge, hvis han ønsker at etablere filial eller udøve mæglervirksomhed i en anden medlemsstat end sin hjemmemedlemsstat. Bestemmelsen fastsætter en tredobbelt underretningspligt, nemlig mæglerens underretningspligt over for registreringsorganet i sit hjemland, hjemlandets underretningspligt over for registret i værtsmedlemsstaten samt hjemlandsregistrets underretningspligt over for mægleren om, at meddelelsen er videresendt til registret i værtsmedlemsstaten. Desuden skal den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten informere den kompetente myndighed i hjemmemedlemsstaten om de betingelser, som udøvelsen af virksomheden på dens område af hensyn til det almene vel er underlagt (artikel 5, stk. 3). Det er således nødvendigt at viderefremde disse betingelser til mægleren via den kompetente myndighed i hjemmemedlemsstaten. Med de tidsrammer, som er fastsat i direktivforslaget, går der mindst tre måneder, før mægleren kan etablere en filial i en anden medlemsstat og deltage i udvekslingen af tjenesteydelser der, og det forudsætter flere unødvendige bureaukratiske handlinger.

4.5.1.1. Kommissionen henviser med rette til, at det bør overvejes at modernisere denne proces, og nævner muligheden for at offentliggøre registret på hver enkelt kompetent myndigheds websted, for så vidt det almene vel beskyttes. Kommissionen foreslår, at en sådan mulighed drøftes i fællesskab mellem medlemsstaterne.

4.5.1.2. ØSU tilslutter sig fuldt og helt Kommissionens vurdering og anbefaler, at man allerede nu stræber efter at opnå den foreslåede forenkling ved anvendelse af de moderne medier.

4.5.1.3. ØSU foreslår derfor følgende omformulering af artikel 5, stk. 1 og 2:

⁽¹⁾ Tyskland: Insolvensordning af 5. oktober 1994 (Bundesgesetzblatt I s. 2866).

»1) Enhver forsikringsmægler eller genforsikringsmægler, der agter at udøve virksomhed for første gang i en

eller flere medlemsstater i henhold til bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfrihed, skal underrette værtsmedlemsstatens kompetente myndighed om dette. Den kompetente myndighed bekræfter inden for en måned over for mægleren, at virksomheden kan optages eller filialen etableres. Manglende eller ikke rettidig modtaget bekræftelse giver ret til at optage og udøve virksomheden i værtsmedlemsstaten.

2) Registret over de registrerede forsikringsmæglere og genforsikringsmæglere samkøres af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne på en fælles webside, hvor de løbende opdateres.«

4.5.2. Ifølge artikel 5, stk. 3, sidste del, i Kommissionens forslag skal den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten meddele myndigheden i hjemmemedlemsstaten, under hvilke betingelser virksomheden kan udøves på dens område af hensyn til det almene vel. I denne formulering ligger, at direktivet hverken behøver at sikre fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfrihed. Men dette er jo netop direktivets formål. I modsat fald ville hver enkelt medlemsstat ved at vedtage yderligere og mere vidtgående betingelser end de krav, der er formuleret i artikel 4, være i stand til effektivt at afskærme sit eget marked. Direktivet bør derfor præcisere, at medlemsstaternes betingelser ikke må vedrøre uddannelseskravene i henhold til artikel 4, stk. 1⁽¹⁾; med henblik herpå foreslås artikel 5, stk. 3, suppleret med følgende punktum:

»Medlemsstaternes betingelser må ikke vedrøre uddannelseskravene i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1.«

4.6. Ad artikel 10 — Forsikringsmæglerens informationspligt

4.6.1. I henhold til Kommissionens forslag (tysk udgave) skal forsikringsmægleren »vor jeder Kontaktaufnahme« (»før enhver ny kontakt«) give kunden de oplysninger, som er opregnet på listen i artikel 10, stk. 1. I virkeligheden er det dog slet ikke muligt at give oplysninger forud for en kontakt. I den engelske udgave gælder oplysningspligten »prior to any initial contract«. Med udgangspunkt i den engelske tekst er det efter ØSU's mening nødvendigt at foretage følgende omformulering:

»1) Senest før kontraktens indgåelse skal en forsikringsmægler mindst oplyse en forbruger om følgende: ...«

4.6.2. Ifølge artikel 10, stk. 1, litra e), skal forsikringsmægleren oplyse, hvem der kan holdes ansvarlig i skadestilfælde. Ud over forsikringsmægleren selv og dennes virksomhed eller kompagnoner vil der her normalt kun kunne være tale om den lovpligtige ansvarsforsikring samt det selskab, med hvilket forsikringsaftalen indgås. ØSU anbefaler, at stykket omformuleres i overensstemmelse hermed:

»e) om hvilke naturlige eller juridiske personer (forsikringsmæglerens kompagnoner eller virksomhed, forsikringsmæglerens eller hans kompagnoners eller virksomheds lovpligtige ansvarsforsikring og navn og adresse på det forsikringsselskab, som han optræder på vegne af), der skal holdes ansvarlig for enhver forsømmelighed, uredelig erhvervmæssig adfærd eller mangelfuld rådgivning fra mæglerens side i forbindelse med hans forsikringsmægleraktivitet.«

4.6.3. Ifølge Kommissionens forslags artikel 10, stk. 3, har mæglerne pligt til skriftligt at formulere kundens ønsker og behov samt præcisere bevæggrundene for den rådgivning, de yder, inden forsikringsaftalen indgås. Dette krav er i de fleste tilfælde hverken formålstjenligt eller praktisk muligt. Ved tegning af en ansvarsforsikring for et motorkøretøj er årsagen til tegningen altid et køb eller en ny indregistrering af et køretøj. Tegning af en rejseafbudsforsikring dækker altid risikoen for ikke at kunne tage af sted på grund af sygdom. I de fleste tilfælde modsvarer tegningen af en forsikring en klar og entydig hensigt hos forsikringstageren, således at kravet om at nedfælde kundens ønsker på skrift snarere må anses for en bureaukratisk belastning end en formålstjenlig forbrugerbeskyttelse. Efter ØSU's opfattelse bør forsikringsmægleren derfor kun have pligt til at fastholde kundens ønsker skriftligt, hvis sidstnævnte anmoder om det. I så fald bør kunden samtidig have pålagt at meddele sine ønsker skriftligt til forsikringsformidleren. I eventuelle skadestilfælde er det kun muligt at tage stilling til skyldsspørgsmålet, hvis der foreligger skriftlig dokumentation fra begge parter. Forsikringsmægleren skal dog være forpligtet til at oplyse om sin egen pligt til at fastholde kundens ønsker skriftligt. På den baggrund foreslås følgende formulering af artikel 10, stk. 3:

»3) Forsikringsmægleren skal oplyse kunden om, at han, såfremt sidstnævnte ønsker det, skriftligt skal formulere årsagerne til og behovene for indgåelse af en aftale eller en dermed forbundet rådgivning, hvis kunden på sin side skriftligt meddeler forsikringsformidleren sine ønsker og behov.«

4.6.4. ØSU foreslår Kommissionen en præcisering af artikel 10, stk. 4:

»Formidlere af forsikringer mod såkaldte store risici og formidlere, der direkte er tilknyttet en virksomhed, forudsat at de udelukkende formidler forsikringer til den pågældende virksomhed, behøver ikke at give de oplysninger, der er nævnt i stk. 1, 2 og 3.«

(1) Samme fortolkning anlagde Kommissionens repræsentanter på mødet i studiegruppen »Forsikringsmægleraktivitet« under ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug den 20. februar 2001. Jf. direktivforslagets begrundelse, pkt. 1.3.

4.7. Ad artikel 13 — Gennemførelse

4.7.1. Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne vedtager de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivet, senest den 31. december 2003 og straks underretter Kommissionen herom.

4.7.2. ØSU anser det derudover for nødvendigt, at medlemsstaterne underretter Kommissionen om indholdet og

varigheden af de uddannelses- eller kvalifikationskrav, som de selv fastsætter regler for, jf. artikel 4, stk. 1, 1. afsnit. Det foreslås derfor at supplere artikel 13, 1. afsnit, med følgende punktum:

»De underretter omgående Kommissionen om indholdet og varigheden af de kvalifikationer, som reguleres af medlemsstaten i henhold til artikel 4, stk. 1, 1. afsnit.«

Bruxelles, den 30. maj 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

De forskellige forsikringsdistributionskanalers markedsandele i EU-landene

(%)

Land	Mæglere		Generalagenter		Banker		Direkte forsikring		Andet	
	Skadesforsikring	Livsfor-sikring	Skadesforsikring	Livsfor-sikring	Skadesforsikring	Livsfor-sikring	Skadesforsikring	Livsfor-sikring	Skadesforsikring	Livsfor-sikring
A (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
E	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
FIN	10	15	10	10		45	80	30		
EL	Ikke oplyst									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Ikke oplyst									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) Banker kan optræde som mæglere eller agenter i Østrig.

Kilde: BIPAR 2001.