



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. JÄÄSKINEN  
fremsat den 12. september 2013<sup>1</sup>

Sag C-555/11

**Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE),  
Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE),  
Panellinios Syllogos Asfalistikon Symyoulon (PSAS),  
Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA),  
Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symyoulon (PSSAS)**  
mod  
**Ypourgos Anaptyxis, Antagonistikotitas kai Naftilias,  
Omospondia Asfalistikon Syllogou Ellados**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland))

»Etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser — direktiv 2002/92/EF — anvendelsesområde — forsikringsformidler — udelukkelse af virksomhed udøvet af et forsikringsselskab eller en ansat i et forsikringsselskab — mulighed for, at den ansatte lejlighedsvis kan udøve forsikringsformidling«

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse udgør den første sag, hvor Domstolen skal tage stilling til fortolkningen af direktiv 2002/92/EF<sup>2</sup>, som fastsætter regler for, hvordan fysiske og juridiske personer kan optage og udøve forsikringsformidling i Den Europæiske Union.
2. Det stillede spørgsmål tilsigter i det væsentlige at få præciseret begrebet »forsikringsformidling« som omhandlet i artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i det nævnte direktiv<sup>3</sup>. I henhold til denne bestemmelse anses forsikringsformidling, der udøves af forsikringsselskaber eller ansatte i forsikringsselskaber, der handler på forsikringsselskabets ansvar, ikke for forsikringsformidling.
3. Sagen vedrører en tvist mellem på den ene side Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE) (Grækenlands assurandørforening) og andre erhvervsorganisationer inden for forsikringsformidling nemlig Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE), Panellinios Syllogos Asfalistikon Symyoulon (PSAS), Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA) og Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS) (herefter under ét »EEAE m.fl.«) og på den anden side Ypourgos Anaptyxis, Antagonistikotitas kai Naftilias (udviklingsministeren) og Omospondia Asfalistikon Syllogou Ellados (forbundet af græske forsikringsfagforeninger, herefter »OASE«).

<sup>1</sup> — Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 9.12.2002 om forsikringsformidling, EUT 2003 L 9, s. 3.

<sup>3</sup> — Det bemærkes, at den forelæggende ret har henvist til »artikel 3, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92«. Da begrebet »forsikringsformidling«, som spørgsmålet omhandler, er defineret i artikel 2, nr. 3), og ikke i samme direktivs artikel 3, skal denne skrivefejl efter min opfattelse rettes.

4. I forbindelse med denne tvist har EEAE m.fl. bestridt de nationale gennemførelsesforanstaltningers overensstemmelse med direktiv 2002/92, for så vidt som de nævnte foranstaltninger er til skade for udøvelsen af erhvervet som uafhængig forsikringsformidler i Grækenland. Som det fremgår af sagsakterne, er ansatte i en forsikringsvirksomhed i henhold til den gældende nationale lovgivning bemyndiget til lejlighedsvis og på betingelse af overholdelse af et indtægtsloft at udøve forsikringsformidling uden at blive underlagt kravene i medfør af direktivet.

## I – Retsforskrifter

### A – Direktiv 2002/92

5. 9., 13. og 14. betragtning til direktiv 2002/92 har følgende ordlyd:

- »(9) Forskellige typer personer og institutioner, f.eks. agenter, mæglere og kombinerede udbydere af bank- og forsikringsydelser (»bancassurance«) kan formidle tilbud om forsikringsprodukter. Lige behandling af udbydere og forbrugerbeskyttelse forudsætter, at alle disse personer og institutioner er omfattet af dette direktiv.
- (13) Dette direktiv bør ikke finde anvendelse på personer, der udøver forsikringsformidling som accessorisk virksomhed under visse, nøje fastlagte betingelser.
- (14) Forsikrings- og genforsikringsformidlere bør registreres hos den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor de har deres bopæl eller hovedkontor, forudsat at de opfylder strenge faglige krav til deres kompetence, gode omdømme, erhvervsansvarsforsikring og finansielle kapacitet.«

6. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2002/92 bestemmer:

»Dette direktiv fastsætter regler for, hvordan fysiske og juridiske personer, der er eller ønsker at blive etableret i en medlemsstat, kan optage og udøve forsikrings- og genforsikringsformidling.«

7. Det hedder i artikel 2, nr. 3), i direktiv 2002/92:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 3) »forsikringsformidling«: virksomhed, der består i at forelægge, foreslå eller udføre det indledende arbejde i forbindelse med indgåelse af forsikringsaftaler eller at indgå sådanne aftaler eller at medvirke ved administrationen og opfyldelsen af sådanne aftaler, navnlig i skadestilfælde.

Udøves sådan virksomhed af forsikringsselskaber eller af ansatte i forsikringsselskaber, der handler på forsikringsselskabets ansvar, anses det ikke for forsikringsformidling.

Virksomhed, der består i lejlighedsvis rådgivning om forsikring i forbindelse med udøvelsen af anden erhvervsvirksomhed, anses heller ikke for forsikringsformidling, når formålet ikke er at bistå kunden med at indgå eller opfylde en forsikringsaftale eller erhvervsmæssig administration af et forsikringsselskabs skadestilfælde eller taksation eller skadesafregning.«

8. Artikel 3 i nævnte direktiv med overskriften »Registrering« bestemmer i stk. 6:

»Medlemsstaterne skal sikre, at forsikringsselskaberne kun benytter forsikrings- og genforsikringsformidlere fra registrerede forsikrings- og genforsikringsformidlere og de i artikel 1, stk. 2, omhandlede personer.«

9. Artikel 4, stk. 1, i nævnte direktiv bestemmer:

»Forsikrings- og genforsikringsformidlere skal besidde passende viden og kunnen som fastsat af formidlerens hjemland.

[...]

Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at anvende kravet i første afsnit på alle de fysiske personer i et selskab, der udøver forsikrings- eller genforsikringsformidling. Medlemsstaterne sikrer, at en rimelig del af de personer i ledelsen i sådanne selskaber, der er ansvarlige for formidling af forsikringsprodukter, samt alle andre personer, som er direkte beskæftiget med forsikrings- og genforsikringsformidling, godtgør, at de besidder den viden og kunnen, der er nødvendig for udførelsen af deres opgaver.«

## B – Græsk lovgivning

1. Præsidentielt dekret nr. 190/2006

10. Direktiv 2002/92 er blevet gennemført i græsk lovgivning ved præsidentielt dekret nr. 190/2006<sup>4</sup>, som i artikel 2, stk. 3, andet afsnit, bestemmer:

»Ved »forsikringsformidling« forstås virksomhed, der består i at forelægge, foreslå eller udføre det indledende arbejde i forbindelse med indgåelse af forsikringsaftaler eller at indgå sådanne aftaler eller at medvirke ved administrationen og opfyldelsen af sådanne aftaler, navnlig i skadestilfælde. Udøves sådan virksomhed af forsikringsselskaber eller af ansatte i forsikringsselskaber, der handler på forsikringsselskabets ansvar, anses det ikke for forsikringsformidling [...]«

2. Lov nr. 3557/2007

11. Præsidentielt dekret nr. 190/2006 er blevet ændret ved lov nr. 3557/2007<sup>5</sup>, hvis artikel 15, stk. 2, har føjet et nyt afsnit til dekretets artikel 2, stk. 3, med følgende ordlyd:

»Undtagelsesvis kan en ansat i et forsikringsselskab i henhold til forrige afsnit udøve forsikringsformidling uden at være underlagt bestemmelserne i nærværende dekret, for så vidt som hans årlige bruttoindkomst fra denne virksomhed samlet ikke overstiger 5 000 (fem tusind) EUR.«

12. I henhold til artikel 11, stk. 3, litra b), i lov nr. 3557/2007 skal en bekendtgørelse, som udstedes af udviklingsministeren senest 30 dage fra offentliggørelsen af nærværende lov, fastsætte de dokumenter, der godtgør, at ansøgere om at blive forsikrings- og genforsikringsformidler, bunden forsikrings- og genforsikringsformidler, ansat i et forsikringsselskab og ansat i et forsikrings- og genforsikringsformidlingselskab besidder en generel erhvervsmæssig og faglig viden og kunnen, samt i hvilke tilfælde disse personer er forpligtet til at uddanne sig yderligere.

4 – FEK A' 196.

5 – FEK A' 100/14.5.2007.

### 3. Bekendtgørelse K3-8010

13. Den af udviklingsministeren udstedte bekendtgørelse K3-8010 af 8. august 2007<sup>6</sup> blev vedtaget på grundlag af artikel 11, stk. 3, litra b), i lov nr. 3557/2007. Det bestemmes i bekendtgørelsens punkt XX:

»En ansat i et forsikringsselskab kan udøve forsikringsformidling uden at være forpligtet til at lade sig registrere i det kompetente handelskammer, forudsat at hans årlige bruttoindkomst i form af provision fra denne virksomhed samlet ikke overstiger 5 000 (fem tusind) EUR. Såfremt hans bruttoindkomst fra denne virksomhed overstiger dette beløb, er han forpligtet til at lade sig registrere i det kompetente handelskammer, idet de betingelser, der er knyttet til den af ham valgte forsikringsformidlingskategori, skal være opfyldt. Stillingen som ansat i et forsikringsselskab er uforenelig med en stilling som forsikringsrådgiver.«

## II – Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og forhandlingerne ved Domstolen

14. EEAE m.fl. repræsenterer erhvervsorganisationer, der har til formål at forsvare de faglige og finansielle interesser for deres medlemmer, som er beskæftiget inden for forsikringsformidling som selvstændigt erhvervsdrivende. Den 29. oktober 2007 anlagde EEAE m.fl. ved den forelæggende ret et annulationssøgsmål til prøvelse af bl.a. punkt XX i bekendtgørelse K3-8010. Med dette søgsmål har de anfægtet dette punkts overensstemmelse med direktiv 2002/92, for så vidt som det under visse omstændigheder udelukker anvendelsen af sidstnævnte på ansatte i forsikringsselskaber, som foretager forsikringsformidling uden at besidde de i direktivets artikel 4, stk. 1, krævede kvalifikationer.

15. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt søgsmålet, anlagt med påstand om annulation af punkt XX i bekendtgørelse K3-8010, er begrundet. Ifølge den forelæggende ret følger det af den omstændighed, at de græske lovgivningsmæssige rammer, fortolket i overensstemmelse med direktiv 2002/92, gør det muligt at sikre, at en ansat i et forsikringsselskab, som lejlighedsvis udøver forsikringsformidling, med henblik på denne virksomhed altid handler på ansvar af og tilsyn fra det selskab, som ligeledes sikrer ham den nødvendige uddannelse, at de betingelser, der er fastsat i direktivet, må anses for opfyldt, uanset hvilken forbindelse der findes mellem den pågældende ansatte og selskabet, når han udøver denne virksomhed.

16. Da en anden afdeling ved den forelæggende ret imidlertid ikke synes at dele denne opfattelse, har Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal bestemmelsen i artikel [2], [nr.] 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92, som lyder: »Udøves sådan virksomhed[, hvis forskellige former opregnes i første afsnit i samme bestemmelse,] af forsikringsselskaber eller af ansatte i forsikringsselskaber, der handler på forsikringsselskabets ansvar, anses det ikke for forsikringsformidling«, forstås således, at det er tilladt en ansat i et forsikringsselskab, som ikke besidder de kvalifikationer, der kræves i direktivets artikel 4, stk. 1, lejlighedsvis, men ikke som hovederhverv at udøve forsikringsformidling, selv om den pågældende ansatte ikke står i et [underordnelses]forhold til selskabet, idet dette dog fører tilsyn med hans handlinger, eller tillader direktivet kun denne virksomhed, når den udøves inden for rammerne af et [underordnelses]forhold?«

17. Denne præjudicielle anmodning er registreret på Domstolens Justitskontor den 3. november 2011. Der er indgivet skriftlige indlæg af EEAE m.fl., OASE, den græske, den østrigske, den belgiske, den cypriotiske og den østrigske regering samt af Europa-Kommissionen. OASE, den græske regering og Kommissionen har deltaget i retsmødet den 20. juni 2013.

<sup>6</sup> — FEK B'1600/17.8.2007, herefter »bekendtgørelse K3-8010«.

### III – Bedømmelse

#### A – Direktiv 2002/92

##### 1. Direktivet 2002/92's formål og anvendelsesområde

18. Indledningsvis bemærker jeg, at det synes at fremgå af sagsakterne, at en bogstavelig fortolkning af de relevante bestemmelser i direktiv 2002/92 ikke fører til et entydigt resultat, der giver den forelæggende ret mulighed for at afgøre den tvist, den har fået forelagt. Det er derfor nødvendigt at henvise til fast retspraksis, ifølge hvilken der for at afgøre en EU-retlig bestemmelses rækkevidde skal tages hensyn til dens formål, sammenhæng og ordlyd<sup>7</sup>.

19. Det er i denne henseende velkendt, at forsikringsformidlere er afgørende aktører i distributionen af forsikringsprodukter i EU. Som det fremgår af sjette og syvende betragtning til direktiv 2002/92, har direktivet til formål at fjerne de hindringer, som forsikringsmæglere kan støde på i forbindelse med udøvelsen af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser. Forsikringsformidlere spiller ligeledes en betydningsfuld rolle i forbindelse med beskyttelsen af forsikringstagernes interesser ikke blot ved at sælge forsikringsprodukter for forskellige forsikringsselskaber, men også og især ved at rådgive og bistå forsikringstagerne gennem analyse af deres specifikke behov<sup>8</sup>.

20. Udformet som en harmoniseringsforanstaltning, der udtrykker en ny tilgang bestående i at lovgive i forhold til virksomheden og ikke i forhold til det berørte subjekt<sup>9</sup>, er der i direktiv 2002/92 således fastsat regler for adgang til forsikringsformidling og dens udøvelse ved navnlig at underlægge forsikringsformidlere forpligtelser såsom registrering og overholdelse af mindste faglige kvalifikationskrav<sup>10</sup>. Dette direktiv er ligeledes et instrument til beskyttelse af forsikringstager og har til formål at lette udbuddet af forsikringsprodukter til forbrugerne.

21. Med henblik herpå indfører direktiv 2002/92 et gensidigt anerkendelsessystem<sup>11</sup> baseret på harmoniserede kvalifikationer og en begrænsning af anvendelsen af formidlere, hvilket kommer til udtryk i en forpligtelse pålagt forsikringsselskaberne til kun at benytte forsikringsformidling leveret af registrerede forsikringsformidlere<sup>12</sup>.

22. Den nye funktionelle tilgang, der er lagt til grund i direktiv 2002/92, indebærer, at dens anvendelsesområde identificeres enten ved at afgrænse begrebet forsikringsformidling<sup>13</sup>, eller ved fra det nævnte anvendelsesområde at udelukke personer, der tilbyder bestemte formidlingsydelser<sup>14</sup>.

7 — Jf. dom af 19.7.2012, sag C-33/11, A (EU:C:2012:482), præmis 27.

8 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forsikringsmæglervirksomhed (KOM(2000) 511 endelig).

9 — I modsætning til Rådets direktiv 77/92/EØF af 13.12.1976 om foranstaltninger med henblik på at lette den faktiske udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for virksomhed som forsikringsagent eller forsikringsmægler (ex gruppe 630 CITI), herunder navnlig overgangsforanstaltninger for disse former for virksomhed (EFT 1977 L 26, s. 14), er direktiv 2002/92 ikke kendetegnet ved harmonisering, der støttes på fastsættelse af regler vedrørende eksisterende formidlingskategorier, men på regler for forsikringsformidlers virksomhed generelt.

10 — I henhold til direktivets artikel 3 og 4 vedrører de væsentligste krav registrering, faglige kvalifikationer, et godt omdømme og en erhvervsansvarsforsikring samt foranstaltninger til beskyttelse af kundens midler.

11 — Ovennævnte direktivforslag (KOM(2000) 511 endelig).

12 — Og de i direktivets artikel 1, stk. 2, omhandlede personer. Forsikringsformidlere, der er registreret i en given medlemsstat, kan operere i andre medlemsstater i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser eller ved at etablere en filial. Medlemsstaterne kan supplere de i direktivet omhandlede faglige kvalifikationskrav, men kun for de forsikringsformidlere, som de registrerer.

13 — Direktivets artikel 2, nr. 3) og 4).

14 — Direktivets artikel 1, stk. 2 og 3.



## 2. Definition af forsikringsformidling og forsikringsformidler

23. Vedrørende definitionen af »forsikringsformidling« i direktiv 2002/92 artikel 2, nr. 3), dækker det pågældende begreb virksomhed, der består i at forelægge, foreslå eller udføre det indledende arbejde i forbindelse med indgåelse af forsikringsaftaler eller at medvirke ved administrationen og opfyldelsen af sådanne aftaler, navnlig i skadestilfælde.

24. I direktivets artikel 2, nr. 3), andet afsnit, hedder det imidlertid, at udøves sådan virksomhed af forsikringsselskaber eller ansatte i et forsikringsselskab, som handler på dettes ansvar, anses det ikke for forsikringsformidling. Heraf følger, at disse personkategorier ikke er underlagt de i direktivet fastsatte krav, men at de er bemyndiget til at udøve virksomhed bestående i at foreslå forsikringsaftaler, indgå dem eller bidrage til administrationen af dem. Jeg finder i øvrigt, at den sondring, direktivet foretager mellem et selskabs handlinger og dets ansattes handlinger, er overflødig, bortset fra i forbindelse med indgåelse af aftaler uden personlig kontakt med et selskabs repræsentant<sup>15</sup>.

25. Tredje afsnit i samme nr. 3) i direktiv 2002/92 udelukker derimod fra begrebet forsikringsformidling virksomhed, der udøves lejlighedsvis, og som består i at rådgive om forsikring i forbindelse med anden erhvervsaktivitet<sup>16</sup>.

26. Desuden er visse aktiviteter, selv om de henhører under begrebet forsikringsformidling, udelukket fra direktivets anvendelsesområde i henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 2002/92. Det er tilfældet med den kategori af personer, der udbyder forsikringsaftaler, som kumulativt opfylder alle de omhandlede betingelser, herunder vedrørende de minimis-reglen om det årlige præmiebeløb, som ikke må overstige 500 EUR, samt reglen om, at forsikringsaftalens løbetid ikke må overstige fem år.

27. Direktiv 2002/92 indeholder således en funktionel definition af begrebet forsikringsformidling med henblik på at vurdere de forskellige formidlerkategorier (mæglere, agenter, underagenter) og omfatter samtidig andre distributionskanaler som »bancassurance«<sup>17</sup>. Som det fremgår af niende betragtning til direktivet, kan en meget vid vifte af personer og institutioner distribuere forsikringsprodukter<sup>18</sup>.

28. Med hensyn til begrebet forsikringsformidler i artikel 2, nr. 5), i direktiv 2002/92 henhører herunder enhver fysisk eller juridisk person, som mod vederlag optager eller udøver forsikringsformidling. Dette indebærer dels, at det drejer sig om erhvervsaktivitet, dels, at personer, som udøver forsikringsformidling uden modværdi i form af penge eller anden aftalt økonomisk fordel, ikke anses for forsikringsformidlere som omhandlet i direktivet.

29. I denne forbindelse påpeger jeg, at erhvervet som forsikringsformidler ligeledes kan udøves efter modellen bunden formidling. I henhold til direktivets artikel 2, nr. 7), handler en person, der udøver sådan virksomhed, på vegne af et eller flere forsikringsselskaber.

15 — Eksempelvis i forbindelse med indgåelse af en aftale gennem internet.

16 — Det kan f.eks. være tilfældet med en advokat, notar, ekspert, konsulent, der rådgiver lejlighedsvis uden at foreslå en forsikringsaftale.

17 — Jf. forarbejderne i direktivet (KOM(2000) 511 endelig).

18 — Som det fremgår af forslaget til omarbejdning, finder direktiv 2002/92 ikke anvendelse på alle forsikringssælgere, såsom forsikringsselskaberne selv. I forbindelse med omarbejdningen er det således blevet foreslået at udvide dets anvendelsesområde i denne retning. Jf. punkt 59 i dette forslag til afgørelse.

30. Jeg bemærker i øvrigt, at i overensstemmelse med en ny tilgangsvinkel gengiver direktiv 2002/92 ikke de nationale sondringer mellem de forskellige formidlingstyper. Siden forarbejderne har sondringen mellem agenter og mæglere<sup>19</sup> ikke kunnet etableres i alle medlemsstaterne. Erhvervet som forsikringsformidler som omhandlet i direktivet svarer i medlemsstaterne følgelig til flere faglige underkategorier<sup>20</sup>. For så vidt som direktivet fastsætter mindstekravene vedrørende reglerne for og indholdet af de oplysninger, som forsikringsformidlere skal give deres potentielle kunder, bør sidstnævnte være i stand til at identificere, med hvilken type forsikringsformidling de har at gøre<sup>21</sup>.

### 3. Eksempler på gennemførelse af direktiv 2002/92

31. Det bemærkes, at under hensyn til de særlige kendetegn vedrørende anvendelsesområde og de i direktiv 2002/92 indeholdte definitioner har medlemsstaterne anvendt varierede løsninger ved direktivets gennemførelse. I fransk lovgivning sondres der således mellem aktiviteter, der ligger uden for rammerne af formidling på den ene side og aktiviteter, som indgår i definitionen af forsikringsformidling, men som er fritaget for de hermed forbundne forpligtelser<sup>22</sup>. Finsk lovgivning indeholder en generel definition på forsikringsformidling og præciserer sideløbende aktiviteter, der kvalificeres som »ikke-formidling«, og som henviser til forsikringsselskabers og deres ansattes handlinger<sup>23</sup>.

32. Medlemsstaterne har ligeledes fastsat undtagelser vedrørende forsikringsformidlers forpligtelse til opførelse i det nationale register, som f.eks. i belgisk ret vedrørende risikoforsikring af formidlers egen virksomhed eller i forbindelse med formidling vedrørende forsikringsaftaler, som opfylder alle betingelserne i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2002/92<sup>24</sup>. Dette er ligeledes tilfældet i Det Forenede Kongeriges lovgivning med hensyn til lejlighedsvis levering af information på forsikringsområdet eller i forbindelse med tilbud om forsikringsaftaler, som kompletterer hovederhvervet, med en betingelse om aftalernes varighed og et indtægtsloft<sup>25</sup>.

33. Det er i lyset af disse betragtninger, at det stillede spørgsmål skal besvares.

19 — Disse begreber var fastsat i ovennævnte direktiv 77/92, som blev ophævet ved direktiv 2002/92, og svarede til forskellige erhverv inden for salg af forsikringer i medlemsstaterne.

20 — Det fremgår af sagsakterne, at græsk lovgivning opererer med fem kategorier forsikringsformidlere, nemlig forsikringsagenter, forsikringsmæglere, forsikringskonsulenter, koordinatore af forsikringskonsulenter og den anfægtede kategori ansatte i forsikringsselskaber. Finsk lovgivning sondrer på formidlingsområdet mellem dels en agent, som er en fysisk eller juridisk person, der handler på forsikringsselskabets vegne, dels en mægler, som opererer inden for forsikringsformidling på grundlag af en kontrakt med et andet subjekt end forsikringsselskabet (jf. lov om forsikringsvirksomhed (Laki vakuutusdustuksesta) nr. 570 af 15.7.2005, herefter »lov nr. 570/2005«). Belgisk lovgivning indeholder tre formidlerkategorier: mægler, som er den formidler, der sætter forsikringstagere og forsikringsselskaber i forbindelse med hinanden uden at være bundet af disses valg, agent, der defineres som en formidler, som på grund af en eller flere aftaler eller fuldmagter på vegne af en enkelt eller flere forsikringsselskaber udøver formidling, og endelig underagent som en formidler, der handler på en mæglers eller en agents ansvar (jf. [www.fsma.be](http://www.fsma.be)). I fransk ret opdeler forsikringsloven (artikel R511-2) sidstnævnte i seks kategorier ud fra den betragtning, at en formidler har ret til at udøve erhvervet inden for rammerne af flere kategorier såsom forsikringsmæglere, forsikringsagenter, forsikringsfuldmægtige, der betegner fysiske personer med selvstændigt erhverv og juridiske personer med mandat fra mæglere, agenter, forsikringsfuldmægtige, repræsentanter for forsikringsformidlere; udenlandske formidlere. (Jf. J. Bigot: *L'intermédiation en assurance: les nouvelles règles du jeu*, *La semaine Juridique* – Édition générale, nr. 47, november 2006, I-189).

21 — Jf. ovennævnte direktivforslag (KOM(2000) 511 endelig), og kapitel III i direktiv 2002/92.

22 — D. Langé: »Les intermédiaires d'assurance à l'heure du marché unique: la réforme de l'intermédiation en assurance«, *Revue général du droit des assurances*, n° 2006-4, s. 857. Jeg bemærker, at i henhold til fransk lovgivning henhører forsikringsselskaber, der kvalificeres som selskaber »uden formidlere«, og som sælger forsikringsprodukter gennem deres decentrale kontorer, hvor de placerer de ansatte, der modtager kunder, under denne undtagelse. Disse selskabers ansatte henhører ikke under erhvervs-kategorien forsikringsformidler, og registreringspligten gælder ikke for dem.

23 — Jf. lov nr. 570/2005 af 15.7.2005.

24 — For en beskrivelse af de i belgisk ret anvendelige undtagelser se webstedet <http://www.fsma.be>

25 — For det i Det Forenede Kongerige anvendelige system, se webstedet [http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ins\\_reg.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ins_reg.pdf)

## B – Afgrænsning af begrebet forsikringsformidling

### 1. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning

34. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om afgrænsningen af begrebet formidling i artikel 2, nr. 3), i direktiv 2002/92 omfatter den situation, hvor en ansat<sup>26</sup> i et forsikringssselskab, som ikke opfylder betingelserne med hensyn til de kvalifikationer for forsikringsformidlere, der kræves i direktivet, og som ikke handler inden for rammerne af et underordningsforhold til selskabet, idet dette dog fører tilsyn med hans handlinger, har tilladelse til lejlighedsvis at udøve forsikringsformidling.

35. Indledningsvis skal det præciseres, at forsikringsformidling i græsk lovgivning er reguleret ved flere retsakter med forskellig rangfølge, hvis ordlyd giver anledning til visse spørgsmål. Definitionen af forsikringsformidling findes i præsidentdekret nr. 190/2006, som efterfølgende blev ændret ved lov nr. 3557/2007. Denne lov har indført en undtagelse i forhold til den ovenfor omtalte definition, baseret på et indtægtsloft for ansatte i et forsikringssselskab. Den nævnte bestemmelse synes således at fritage sidstnævnte for formaliteterne vedrørende udøvelsen af forsikringsformidling uden dog at præcisere, hvem de således udelukkede forpligtelser, der er forbundet med aktiviteterne, påhviler. I henhold til bemyndigelsen i lov nr. 3557/2007 blev bekendtgørelse K3-8010 vedtaget, og den indeholder relativt upræcise regler for gennemførelse af den nævnte undtagelse.

36. Da det søgsmål, der er anlagt ved den forelæggende ret, kun vedrører annullation af bestemmelserne i denne bekendtgørelse, begrænser denne analyse sig til bekendtgørelsen, især punkt XX.

37. Det fremgår af sagsakterne, at den ved den forelæggende ret anfægtede nationale lovgivning indfører en undtagelse, hvis rækkevidde divergerer i forhold til anvendelsesområdet for udelukkelsen i artikel 2, nr. 3), i direktiv 2002/92, ved at den åbner en mulighed for ansatte i forsikringssselskaber for lejlighedsvis at beskæftige sig med forsikringsformidling mod vederlag, forudsat at indkomsten fra denne virksomhed ikke overstiger 5 000 EUR, uden at skulle opfylde de særlige betingelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1. Det fremgår i øvrigt af sagsakterne, at en ansat i forsikringssektoren ikke må beskæftige sig med virksomhed som forsikringsrådgiver, såfremt han har tilladelse til at udøve forsikringsformidling.

38. Jeg bemærker i denne henseende, at de parter, der har indgivet skriftlige bemærkninger i denne sag, forsvarer forskellige synspunkter. EEAE m.fl. har således gjort gældende, at eftersom det sidestiller en ansat i et forsikringssselskab med en forsikringsformidler, er punkt XX i bekendtgørelse K3-8010 ikke i overensstemmelse med direktiv 2002/92. Ifølge den belgiske og den østrigske regering skal direktivets artikel 2, nr. 3), andet afsnit, fortolkes således, at en ansat i et forsikringssselskab, som ikke besidder de i direktivets artikel 4, stk. 1, omhandlede kvalifikationer, ikke kan udøve forsikringsformidling lejlighedsvis.

39. OASE samt den græske og den cypriotiske regering har foreslået, at det antages, at i lyset af artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92 kan en ansat i et forsikringssselskab, som ikke besidder de i direktivets artikel 4, stk. 1, krævede kvalifikationer, lejlighedsvis udøve forsikringsformidling, men ikke inden for rammerne af sit hovederhverv.

26 — Jeg bemærker, at begrebet ansat i de forskellige sprogversioner af direktivet udtrykkes som »υπάλληλος« (græsk), »empleado« (spansk), »Angestellte« (tysk), »employee« (engelsk), »impiegato« (italiensk), »pracownik« (polsk), »työntekijä« (finsk), »anställd« (svensk), hvilket begrundet anvendelsen af det bredeste begreb »ansat« (på fransk »employé«).



40. Kommissionen har endelig for sin del gjort gældende, at undtagelsen i direktivets artikel 2, nr. 3), finder anvendelse på virksomhed, der udøves af forsikringsselskabets ansatte på arbejdsgiverens ansvar, også når den ikke udelukkende henhører under deres »ansættelseskontrakt«.

2. De nærmere bestemmelser om udøvelse af forsikringsformidling, der er fastsat af direktiv 2002/92

41. Jeg mener, at der må skelnes mellem tre hovedsituationer vedrørende udøvelse af formidling i forhold til direktiv 2002/92's anvendelsesområde.

42. For det første skal den i hovedsagen foreliggende sag, nemlig situationen med en ansat i et forsikringsselskab, undersøges. Det fremgår af direktivet, at selv om en ansats virksomhed kan henhøre under den generiske definition af forsikringsformidling, anses den ikke som en sådan.

43. Som den østrigske regering har påpeget, er en af grundene til udelukkelsen af denne virksomhed fra direktiv 2002/92's anvendelsesområde og følgelig af fritagelsen af de personer, der udøver den, fra direktivets krav, at forsikringsselskaber og deres ansatte antages at opfylde de faglige krav, der sikrer beskyttelsen af forsikringstagerne, navnlig når forsikringsselskaber i henhold til direktivet betragtes som sådanne efter forudgående at have opnået den administrative tilladelse, der er omhandlet i artikel 6 i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed (EFT L 63, s. 1).

44. Efter min opfattelse er hovedformålet med en sådan afgrænsning af direktiv 2002/92's anvendelsesområde at gøre det muligt for forsikringsselskaber at markedsføre deres egne forsikringsprodukter og at kunne handle som formidler med henblik på at markedsføre produkter fra andre forsikringsselskaber, der er medlemmer af samme koncern, eller som er forbundet med dem ved handelsaftaler eller lignende. Disse betragtninger gælder naturligvis for ansatte i de nævnte virksomheder.

45. Da en virksomhed kun kan handle gennem sine ansatte, må det antages, at når disse handler på arbejdsgiverens vegne, skal de sidestilles med virksomheden, og følgelig er deres virksomhed udelukket fra direktivets anvendelsesområde. I så fald forbinder det kontraktforhold, der blev etableret ved forsikringsformidlingsalget, det berørte forsikringsselskab med forsikringstageren, idet den ansatte kun handler som dettes repræsentant.

46. Hvad angår den retlige forbindelse mellem forsikringsselskabet og den ansatte bemærker Kommissionen med rette, at artikel 2, nr. 3), i direktiv 2002/92 skal fortolkes således, at den dækker virksomhed udøvet af forsikringsselskabets ansatte på arbejdsgiverens ansvar, også når den ikke udelukkende henhører under rammerne for deres »ansættelseskontrakt« som omhandlet i national arbejdsret. Hensyntagen til forskelligartetheden af de kontraktforhold, der kan forbinde en ansat med hans arbejdsgiver i de forskellige medlemsstater, udelukker nemlig en ensartet fortolkning af den pågældende undtagelse<sup>27</sup>. De nærmere bestemmelser om betalingen af en ansat forekommer mig i øvrigt at være uden relevans i forhold til de i direktivet givne definitioner.

27 — Jeg bemærker i denne forbindelse, at for så vidt som arbejdsret ikke er genstand for harmonisering på EU-plan, foreligger der en forskelligartethed af løsninger i national ret, som er indbygget i aftalefriheden. Den grundlæggende forbindelse kan således være enten et arbejdsforhold i bred forstand eller en arbejdskontrakt. Når dette er sagt, bør udelukkelsen af »ansatte« i forsikringsselskaber fra området for begrebet formidling som omhandlet i EU-retten med rimelighed fortolkes således, at den omhandler kontraktforholdet mellem en ansat og et forsikringsselskab, som er kendetegnet ved et lønmodtagerforhold. I et kontraktforhold, hvor parterne er ligestillede, kan ingen af dem anses for at være ansat.

47. Den effektive virkning af direktiv 2002/92 udelukker derimod efter min opfattelse, at ansatte i et forsikringsselskab i eget navn kan foretage forsikringsformidling uden at opfylde de i direktivet omhandlede betingelser. Som den belgiske regering har påpeget – med henvisning til den forsikringsformidling, der udøves lejlighedsvis og supplerende uden for rammerne af den arbejdskontrakt, som forener den ansatte med et forsikringsselskab – ligger den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen, uden for rammerne af direktivets artikel 2, nr. 3), andet afsnit. Det drejer sig således ikke om direkte salg af forsikringsprodukter, men om forsikringsformidling i ordets egentlige forstand.

48. Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning tillægger en ansat i et forsikringsselskab »to kasketter«, for så vidt som han dels kan handle sideløbende som ansat, der er sidestillet med arbejdsgiveren, dels som ikke-kvalificeret uafhængig agent, forudsat at han ikke overstiger et vist indtægtsloft<sup>28</sup>. Jeg bemærker, at nævnte lovgivning medfører tilladelse af en triangulær kontraktkonfiguration, hvis struktur for det første omfatter den ansatte og forsikringstageren, for det andet nævnte forsikringstager og forsikringsselskabet og for det tredje den ansatte og forsikringsselskabet. Denne lovgivning indebærer desuden en forvirring med hensyn til reglerne om fordeling af ansvar vedrørende de forpligtelser, der er karakteristiske for formidleren i forhold til forsikringstageren.

49. At medgive en sådan mulighed vil efter min mening være det samme som at omgå direktiv 2002/92's formål, navnlig i forhold til dets anvendelsesområde i forbindelse med begrebet forsikringsformidling, kravene vedrørende formidlers erhvervs kvalifikationer samt nødvendigheden af at beskytte forsikringstagerne.

50. I denne sammenhæng skal det understreges, at forskellen mellem en virksomhedsansat, der er underlagt kravet om loyalitet over for sin arbejdsgiver, og en forsikringsformidler bl.a. består i graden af uafhængighed og objektivitet, for så vidt som formidleren anses for at rådgive på grundlag af sin forpligtelse til objektiv analyse, hvilket ikke er tilfældet for en ansat, som handler i virksomhedens navn og interesse. Den foreslåede fortolkning støttes af det med direktiv 2002/92 forfulgte mål, nemlig at gøre det muligt for formidlerne lettere at få fordel af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser. En virksomhedsansats status udelukker imidlertid i sig selv denne fordel.

51. Det er ganske vist med rette, at den græske regering har gjort gældende, at direktivet ikke foretager en udtømmende harmonisering. Dette har imidlertid ingen indvirkning på dets mål, som består i at fastsætte mindstekrav vedrørende forsikringsformidlernes faglige viden og kunnen med henblik på at gennemføre et reelt europæisk marked for forsikringsformidling. Direktivet overlader således et råderum med hensyn til de nærmere bestemmelser, men ikke med hensyn til selve princippet om mindsteniveau for kvalifikationskrav, såfremt den udøvede virksomhed er forsikringsformidling.

52. Bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 2002/92, i medfør af hvilke medlemsstaterne ikke er forpligtet til at anvende kravene om viden og kunnen på alle de personer, der arbejder for et selskab, udgør åbenbart en tilpasning af kravene, der modsvarer den, der gælder for lovregulerede erhverv. Ligesom et advokatkontor beskæftiger jurister, der ikke har bestalling som jurist, og personale, der ikke har en fuldstændig juridisk uddannelse, er det klart, at alle de ansatte i et forsikringsselskab ikke skal opfylde kravene om erhvervs mæssige kvalifikationer.

28 — Vedrørende vederlagsloftet skal det præciseres, at siden forarbejderne til direktivet har det været udelukket at afgrænse direktivets rækkevidde ved henvisning til et vist aktivitetsniveau for forsikringsformidlere (f.eks. målt ved det årlige præmiebeløb) for ikke fra dets anvendelsesområde at udelukke mindre formidlere, som anses for ikke at sikre et passende beskyttelsesniveau for forsikringstagerne. Jf. ovennævnte direktivforslag (KOM(2000) 511 endelig).

53. For det andet bør vi se på situationen for en bunden forsikringsformidler som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2002/92, der udelukkende handler på enten et forsikringsselskabs eller en anden formidlers ansvar<sup>29</sup>.

54. Fra et retligt synspunkt drejer det sig om en agent for et sådant selskab eller om en anden formidler, som ikke er sidestillet med sidstnævnte, for så vidt som han er selvstændig<sup>30</sup>. Ifølge artikel 12, stk. 1, i direktiv 2002/92 skal forsikringsformidlere imidlertid informere kunden om de elementer, der kan have indflydelse på deres objektivitet, og bl.a. om de baserer deres rådgivning på forpligtelsen til at foretage en objektiv analyse. Bundne formidlere er forpligtet til at afsløre manglende objektivitet, hvilket ikke er tilfældet for forsikringsselskaber og deres ansatte.

55. Jeg understreger imidlertid, at bundne formidlere skal handle som formidlere på vegne af forsikringsselskabet. Dette forekommer mig at udelukke, at en ansat kan handle som en sådan og som arbejdsgiverens bundne formidler.

56. Funktionen bunden formidling indebærer nødvendigvis, at formidlingen er af supplerende karakter i forhold til en anden aktivitet. Såfremt det medgives, at denne »anden aktivitet« kan bestå i et arbejdsforhold med et forsikringsselskab, er spørgsmålet, hvilke konsekvenser der skal drages heraf for at bevare beskyttelsen af forsikringstagerne og for at undgå forveksling mellem disse forskellige roller.

57. Den i hovedsagen omhandlede lovgivning giver enhver ansat i et forsikringsselskab, dvs. efter en bogstavelig fortolkning ligeledes det tekniske personale, opsynsmænd og rengøringspersonalet mulighed for at modtage vederlag sidestillet med en mægler i obligationsretlig forstand<sup>31</sup>. Jeg bemærker i øvrigt, at under retsmødet synes den græske regerings repræsentant at have anfægtet denne fortolkning af de nationale bestemmelser uden dog at fastslå forekomsten i national ret af bestemmelser, som begrænser den nævnte mulighed til specialiserede ansatte i forsikringsselskaber.

58. For det tredje er det nødvendigt at se på situationen for en selvstændig forsikringsformidler, der handler som repræsentant for en kunde i forhold til et forsikringsselskab. Direktiv 2002/92 finder fuldt ud anvendelse på et sådant tilfælde, og medlemsstaterne er forpligtet til at træffe afgørelse om kravene til den viden og kunnen, formidlerne skal være i besiddelse af.

59. I denne forbindelse bemærker jeg, at det i forbindelse med omarbejdningen af direktiv 2002/92 blev bestemt at udvide dets anvendelsesområde, således at det omfatter salg af forsikringsaftaler foretaget af forsikrings- og genforsikringsselskaber uden deltagelse af en forsikringsformidler. Forslaget til det reviderede direktiv tilsigter ligeledes at finde anvendelse på alle distributionskanaler (forsikringsgivere, som indgår aftaler direkte med forsikringstager, biludlejning osv.)<sup>32</sup>. Det skal understreges, at med omarbejdningen af direktivet bestemmes, at forsikringspolicer, der er solgt som supplement til salget af tjenesteydelser, henhører under det reviderede direktiv<sup>33</sup>.

29 — Udvidelsen af definitionen på en bunden forsikringsformidler til formidlere, der arbejder på en anden formidlers ansvar, findes i den ændrede artikel 2 i det reviderede direktiv (jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forsikringsformidling (COM(2012) 360 final).

30 — Erhvervet tilknyttet agent forekommer i andre direktiver om finansielle markeder såsom Rådets direktiv 93/22/EØF af 10.5.1993 om investeringsservice i forbindelse med værdipapirer (EFT L 141, s. 27) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21.4.2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF, og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF (EUT L 145, s. 1).

31 — Som det fremgår af sagsakterne, har ansatte, såfremt de skaffer deres arbejdsgiver, som er et forsikringsselskab, forsikringspolicer, ret til en provision, uafhængigt af deres løn i henhold til arbejdskontrakten.

32 — Med den foreslåede omarbejdning planlægges at fjerne direktivets artikel 2, nr. 3), andet afsnit, og erstatte det med et punktum i første afsnit, hvorefter bl.a. virksomhed »udøvet af et forsikringsselskab uden deltagelse af en forsikringsformidler« anses for »gen/forsikringsformidling«. Jf. ovennævnte direktivforslag (COM(2012) 360 final).

33 — Det er eksempelvis tilfældet for rejseforsikringspolicer solgt af rejsebureauer og »multirisiko«-forsikringspolicer solgt af biludlejningsfirmaer og leasingsselskaber. Jf. ovennævnte direktivforslag (COM(2012) 360 final).

#### **IV – Forslag til afgørelse**

60. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg at besvare Symvoulio tis Epikrateias' spørgsmål således:

»Artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/92/EØF af 9. december 2002 om forsikringsformidling skal fortolkes således, at en ansat i et forsikringselskab, som ikke besidder de i nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, fastsatte kvalifikationer, ikke kan udøve forsikringsformidling lejlighedsvis uden for rammerne af det underordningsforhold, der følger af et kontraktforhold, der knytter den ansatte til det pågældende selskab og under overholdelse af et årligt indtægtsloft. Virksomhed, der udøves af en ansat i et forsikringselskab, som handler på vegne af arbejdsgiveren, er derimod udelukket fra direktivets anvendelsesområde.«