Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

17. oktober 2013*

»Direktiv 2002/92/EF — forsikringsformidling — udelukkelse af virksomhed udøvet af et forsikringsselskab eller en ansat, der handler på et forsikringsselskabs ansvar — mulighed for den ansatte for lejlighedsvist at udøve forsikringsformidling — faglige kvalifikationskrav«

I sag C-555/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelse af 29. august 2011, indgået til Domstolen den 3. november 2011, i sagen:

Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE),

Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE),

Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS),

Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA),

Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS)

mod

Ypourgos Anaptyxis,

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič (refererende dommer), og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. juni 2013,

* Processprog: græsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE), Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE), Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS), Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA) og Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS) ved dikigoros A.K. Sinis

— Ypourgos Anaptyxis ved N. Amiralis, som befuldmægtiget

— Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados ved dikigoroi C. Theodorou og C. Synodinos

— den græske regering ved M. Germani, F. Dedousi, G. Karipsiades og N. Amiralis, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede

— den cypriotiske regering ved N. Kyriakou, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved I. Zervas, K.-Ph. Wojcik og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. september 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2002/92/EF af 9. december 2002 om forsikringsformidling (EFT 2003 L 9, s. 3).

2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem flere erhvervsorganisationer inden for forsikringsformidling, nemlig Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE) (Grækenlands assurandørforening), Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE) (forsikringsagentforeningen for Attika amt), Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS) (græsk forsikringsrådgiverforening), Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA) (græsk forsikringsmæglerforbund) og Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS) (det græske forbund af koordinatorer af forsikringsrådgivere, herefter under ét »EEAE m.fl.«), på den ene side og Ypourgos Anaptyxis (minister for udviklingsspørgsmål) og Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados (forbundet af græske forsikringsfagforeninger) på den anden side vedrørende en sag med påstand om delvis annullation af statssekretæren for udviklings bekendtgørelse nr. K3-8010 af 8. august 2007, hvori betingelserne for dokumentation for erfaring, færdigheder og generel, erhvervsmæssig og faglig viden og kunnen for forsikringsformidlere er fastsat.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Sjette til niende betragtning til direktiv 2002/92 er affattet således:

»(6)Forsikrings- og genforsikringsformidlere bør kunne benytte traktatens bestemmelser om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser.(7)Forsikringsformidleres manglende mulighed for at udøve deres virksomhed frit i hele Fællesskabet hæmmer det indre forsikringsmarkeds rette funktion.(8)En samordning af medlemsstaternes bestemmelser om faglige kvalifikationskrav til og registrering af personer, der optager og udøver forsikringsformidling, kan derfor både bidrage til virkeliggørelsen af det indre marked for finansielle tjenesteydelser og til forbedringen af forbrugerbeskyttelsen på dette felt.(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 udbyderne og forbrugerbeskyttelse forudsætter, at alle disse personer og institutioner er omfattet af dette direktiv.«

4 I artikel 1, stk. 1, i direktiv 2002/92 bestemmes det:

»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.«

5 Artikel 2, nr. 3) og 5), i direktiv 2002/92 har følgende ordlyd:

»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.

[…]

5) »Forsikringsformidler«: en fysisk eller juridisk person, der mod vederlag optager eller udøver forsikringsformidling.«

6 Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer:

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

Hjemlandet kan tilpasse kravene til viden og kunnen efter forsikrings- og genforsikringsformidlerens virksomhed og de aftaler, der formidles, særlig hvis formidleren har et andet hovederhverv end forsikringsformidling. I disse tilfælde må formidleren kun udøve forsikringsformidling, hvis en forsikringsformidler, der opfylder betingelserne i denne artikel, eller et forsikringsselskab påtager sig det fulde ansvar for hans handlinger.

[…]

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- eller genforsikringsformidling, godtgør, at de besidder den viden og kunnen, der er nødvendig for udførelsen af deres opgaver.«

7 Direktivets artikel 12 opregner de informationer, som forsikringsformidleren har pligt til at give kunden inden indgåelse af enhver ny forsikringsaftale og om nødvendigt i forbindelse med ændring eller fornyelse af aftalen, såsom navn og adresse, hvilket register han er optaget i, og hvordan det kan kontrolleres, at han er registreret, og om han har en direkte eller indirekte andel på over 10% af stemmerettighederne eller kapitalen i et bestemt forsikringsselskab.

Græsk ret

Præsidentielt dekret nr. 190/2006

8 Bestemmelserne i direktiv 2002/92 er blevet gennemført i græsk ret ved præsidentielt dekret nr. 190/2006, som i sin artikel 2, stk. 3, første og andet afsnit, bestemmer:

»Ved »forsikringsformidling« forstås enhver 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.

Denne virksomhed anses ikke for forsikringsformidling, når den udøves af et forsikringsselskab eller af en i forsikringsselskabet ansat, som er tilknyttet selskabet gennem en ansættelseskontrakt, og som handler under ansvar af dette selskab [...]«

9 Artikel 4 i præsidentielt dekret nr. 190/2006 fastsætter, hvilke dokumenter en ansøger om optagelse i det særlige register som forsikrings- eller genforsikringsformidler skal indgive. I henhold til artikel 4, stk. 1A, litra e), skal der ved denne registrering bl.a. indleveres »dokumenter, der godtgør, at [ansøgeren] besidder generel, erhvervsmæssig og faglig viden og kunnen«.

Lov nr. 3557/2007

10 Præsidentielt dekret nr. 190/2006 er blevet ændret ved lov nr. 3557/2007.

11 Artikel 15, stk. 2, i lov nr. 3557/2007 blev efter andet afsnit i artikel 2, stk. 3, i præsidentielt dekret nr. 190/2006 tilføjet et nyt afsnit, som bestemmer følgende:

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

12 Artikel 11, stk. 3, litra b), i lov nr. 3557/2007 bestemmer for så vidt angår de dokumenter, der er nævnt i artikel 4 i præsidentielt dekret nr. 190/2006, følgende:

»Ved bekendtgørelse, som udstedes af udviklingsministeren senest 30 dage fra offentliggørelsen af nærværende lov, fastsættes 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 genforsikringsformidlingsselskab besidder en generel erhvervsmæssig og faglig viden og kunnen, samt i hvilke tilfælde disse personer er forpligtet til at uddanne sig yderligere.«

Bekendtgørelse nr. K3-8010 af 8. august 2007

13 Bekendtgørelse nr. K3-8010 af 8. august 2007 er vedtaget med hjemmel i artikel 11, stk. 3, litra b), i lov nr. 3557/2007.

14 Bekendtgørelsens punkt XI har følgende ordlyd:

»En ansat i et forsikringsselskab kan udøve forsikringsformidling uden at være forpligtet til at lade sig registrere i det kompetente handelskammer, forudsat at hans nettoårsindkomst i form af provision fra denne virksomhed samlet ikke overstiger 5 000 (fem tusind) EUR.

Såfremt hans nettoårsindkomst 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.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 EEAE m.fl. er erhvervsorganisationer, der har til formål at forsvare de faglige og finansielle interesser for deres medlemmer, som er beskæftiget inden for forsikringsformidling som selvstændige erhvervsdrivende og ikke som ansatte i virksomheder. Den 29. oktober 2007 anlagde EEAE m.fl. ved den forelæggende ret en sag med påstand om delvis annullation af bekendtgørelse nr. K3-8010 af 8. august 2007. De har under sagen bl.a. gjort gældende, at bekendtgørelsens punkt XI ikke er forenelig med direktiv 2002/92, for så vidt som bekendtgørelsen under visse omstændigheder gør det muligt for ansatte i forsikringsselskaber at foretage forsikringsformidling uden at besidde de i direktivets artikel 4, stk. 1, opregnede kvalifikationer.

16 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt søgsmålet, anlagt med påstand om annullation af punkt XI i bekendtgørelse nr. K3-8010 af 8. august 2007, 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 under tilsyn fra det selskab, som ligeledes sikrer ham den nødvendige uddannelse, at de betingelser, der er fastsat i direktivets bestemmelser må anses for opfyldt, uanset hvilken forbindelse der findes mellem den pågældende ansatte og selskabet, når han udøver denne virksomhed.

17 Da et andet kammer ved den forelæggende ret imidlertid ikke ses at dele denne opfattelse, har Symvoulio tis Epikrateias besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal bestemmelsen i artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92 [...] 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 lønmodtagerforhold til selskabet, idet dette dog fører tilsyn med hans handlinger, eller tillader direktivet kun denne virksomhed, når den udøves inden for rammerne af et lønmodtagerforhold?«

Om det præjudicielle spørgsmål

18 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om bestemmelsen i artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en ansat i et forsikringsselskab, som ikke besidder de kvalifikationer, der kræves i sidstnævnte bestemmelse, lejlighedsvis, men ikke som hovederhverv, udøver forsikringsformidling, når den ansatte ikke handler inden for rammerne af et lønmodtagerforhold til selskabet, men selskabet ikke desto mindre fører tilsyn med hans handlinger.

19 EEAE m.fl. samt den belgiske og den østrigske regering har anført, at artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92 skal fortolkes således, at en ansat i et forsikringsselskab, som ikke besidder de kvalifikationer, der kræves i direktivets artikel 4, stk. 1, ikke lejlighedsvis må udøve forsikringsformidling. Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados samt den græske og den cypriotiske regering er derimod af den opfattelse, at en sådan ansat kan udøve sådanne aktiviteter. Europa-Kommissionen har gjort gældende, at artikel 2, nr. 3), andet afsnit, omfatter virksomhed udøvet af en ansat i et forsikringsselskab, der handler på dette selskabs ansvar, uafhængigt af hvilken type kontrakt der forbinder ham med selskabet.

20 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92, at når virksomhed, der i henhold til bestemmelsens første afsnit kvalificeres som forsikringsformidling, udøves af forsikringsselskaber eller af ansatte i forsikringsselskaber, der handler på forsikringsselskabets ansvar, anses det ikke for sådan forsikringsformidling.

21 For at vurdere rækkevidden af den i denne bestemmelse omhandlede udelukkelse bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 19.7.2012, sag C-33/11, A, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

22 Hvad angår ordlyden af nævnte artikel 2, nr. 3), andet afsnit, bemærkes, at en ansat i et forsikringsselskab kun er udelukket fra direktiv 2002/92's anvendelsesområde, hvis han »handler på dette selskabs ansvar«.

23 Udtrykket »handle på ansvar« af et forsikringsselskab, som er anvendt i denne bestemmelse, forudsætter ikke blot, at dette selskab kan være forpligtet af dets ansattes handlinger, når de – således som præciseret af generaladvokaten i punkt 45 i forslaget til afgørelse – handler i selskabets navn og for selskabets regning, men betyder ligeledes, at selskabet kan holdes ansvarlig for de ansattes virksomhed.

24 Når den ansatte i et forsikringsselskab udøver forsikringsformidling uden for det lønmodtagerforhold, der forbinder ham med selskabet, skal han i princippet betragtes som ikke at handle på dette selskabs ansvar og følgelig som selv at handle som forsikringsformidler i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, nr. 5), i direktiv 2002/92, med den konsekvens, at han skal opfylde kravene i direktivets artikel 4. Den omstændighed, at forsikringsselskabet udøver en vis kontrol med hans virksomhed, er ikke tilstrækkeligt til at fritage den pågældende formidler fra forpligtelsen til at opfylde de pågældende faglige kvalifikationskrav fastsat i direktivet.

25 Denne fortolkning følger ikke alene af ordlyden af direktiv 2002/92, men er ligeledes i overensstemmelse med såvel formålet med direktivets artikel 2, nr. 3), andet afsnit, som med formålet med direktivet i sin helhed.

26 Hvad angår formålet med direktivets artikel 2, nr. 3), andet afsnit, bemærkes, at bestemmelsen alene tilsigter at udelukke forsikringsvirksomhed, hvori ydelserne tilbydes og sælges til kunderne direkte af forsikringsselskabet eller dets ansatte, fra direktivets anvendelsesområde, og ikke virksomhed, hvor de pågældende ydelser tilbydes gennem en formidling.

27 Hvad angår formålet med direktiv 2002/92 i sin helhed skal det fremhæves, at dette direktiv – således som det fremgår af sjette til ottende betragtning – forfølger et dobbelt formål, nemlig på den ene side at bidrage til virkeliggørelsen af det indre marked for forsikring og dette markeds smidige funktion ved at fjerne hindringer for den frie etablering og den frie udveksling af tjenesteydelser og på den anden side at bidrage til forbedringen af forbrugerbeskyttelsen på dette felt.

28 En fortolkning, som tillader en vis kategori af personer at tilbyde formidlingsydelser, skønt de ikke opfylder betingelserne fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2002/92 herfor, ville tilsidesætte dette dobbelte formål.

29 For det første ville en sådan fortolkning af direktiv 2002/92 skabe væsentlige forskelle mellem de formidlere, der handler på det indre marked for forsikring, for så vidt som formidlere ville kunne udøve formidlingsvirksomhed for samme type forsikringskontrakt, uanset om de opfylder disse betingelser eller ej. Denne fortolkning ville endvidere være i strid med formålet om at sikre ligebehandlingen mellem alle kategorier af forsikringsformidlere, således som det fremgår af niende betragtning til direktiv 2002/92.

30 For det andet ville en sådan fortolkning ikke give mulighed for at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugere på forsikringsmarkedet, dvs. forsikringstagere. Det er således ikke muligt at fastslå, at de ansatte i et forsikringsselskab, som beskæftiger sig med direkte salg af forsikringstjenester inden for dette selskab, under alle omstændigheder besidder den viden og kunnen, som er nødvendig for individuelt at udøve forsikringsformidling, og at de således kan sikre kvaliteten af en sådan formidling. Det kan således heller ikke antages, at sådanne ansatte er i stand til – uden at råde over denne viden og kunnen ved indgåelsen, ændringen eller fornyelsen af forsikringskontrakten – at give kunderne de oplysninger, som er fastsat i artikel 12 i direktiv 2002/92.

31 I modsætning til hvad den græske regering har anført under retsmødet, kan indholdet af direktivets artikel 4, stk. 1, fjerde afsnit, endelig ikke rejse tvivl ved en sådan fortolkning. Selv om denne bestemmelse ganske vist fastsætter, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at anvende de faglige kvalifikationskrav på alle de fysiske personer i et selskab, der udøver forsikringsformidling, følger det ikke desto mindre heraf, at den pågældende bestemmelse regulerer situationen for selskaber, der selv udøver forsikringsformidling, og ikke for forsikringsselskaber, der foretager direkte salg af forsikringsydelser.

32 Det følger af ovenstående bemærkninger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at bestemmelsen i artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i direktiv 2002/92, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en ansat i et forsikringsselskab, som ikke besidder de kvalifikationer, der kræves i sidstnævnte bestemmelse, lejlighedsvis, men ikke som hovederhverv, udøver forsikringsformidling, når den ansatte ikke handler inden for rammerne af et lønmodtagerforhold til selskabet, men selskabet ikke desto mindre fører tilsyn med hans handlinger.

Sagens omkostninger

33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Bestemmelsen i artikel 2, nr. 3), andet afsnit, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2002/92/EF af 9. december 2002 om forsikringsformidling, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en ansat i et forsikringsselskab, som ikke besidder de kvalifikationer, der kræves i sidstnævnte bestemmelse, lejlighedsvis, men ikke som hovederhverv, udøver forsikringsformidling, når den ansatte ikke handler inden for rammerne af et lønmodtagerforhold til selskabet, men selskabet ikke desto mindre fører tilsyn med hans handlinger.

Underskrifter