

Finanstilsynet
Århusgade 110
2100 København Ø

Dato: 28. august 2017

Sag: FO-17/07887-6

Sagsbehandler: /mrh
Direkte tlf.: +45 41 71 51 87

Resumé af Forbrugerombudsmandens høringssvar til udkast til lov om forsikringsformidling

Forbrugerombudsmandens høringssvar vedrører lovforslagets § 12, stk. 3, hvorefter Finanstilsynet får kompetence til at udstede retningslinjer for redelig forretningsskik og god praksis.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil en sådan kompetence kunne skabe en uheldig retstilstand, fordi:

- Forbrugerombudsmanden allerede har kompetence til at udstede retningslinjer for bl.a. forsikringsformidlere. Lovforslaget vil kunne medføre, at Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden udsteder retningslinjer om et givent spørgsmål med forskelligt resultat, hvilket vil skabe en uklar retstilstand, da virksomheder kan være underlagt begge.
- Finanstilsynet kan skabe den fornødne klarhed om god skik ved udstedelse af bekendtgørelser og vejledninger. En sådan regulering vil tilsidesætte eventuelle afvigende retningslinjer udstedt af Forbrugerombudsmanden, således at der ikke kan opstå tvivl om retstilstanden.
- Retningslinjer er et særligt redskab, som følger af, at Forbrugerombudsmanden er undergivet et forhandlingsprincip i markedsføringsloven. Finanstilsynet vil tilsvarende kunne forhandle regulering ved bekendtgørelser med erhvervsorganisationer og Forbrugerrådet Tænk, hvis tilsynet måtte ønske tilslutning til regulering af et givent spørgsmål. Bekendtgørelser vil være en mere effektiv regulering end retningslinjer.

Forbrugerombudsmanden tillader sig derfor at foreslå, at lovforslagets § 12, stk. 3, om kompetence til at udstede retningslinjer udgår af lovforslaget.

Dette uddybes herunder, hvor Forbrugerombudsmandens høringssvar kan læses i sin helhed.

FORBRUGEROMBUDSMANDEN
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 41 71 51 51
Fax 41 71 51 61
CVR-nr. 10 29 48 19
EAN-nr. 5798000018006
forbrugerombudsmanden@kfst.dk
www.forbrugerombudsmanden.dk

ERHVERVS MINISTERIET

Medlem af International Consumer
Protection & Enforcement Network
(ICPEN)
www.icpen.org

Forbrugerombudsmandens høringssvar til Finanstilsynets udkast til lov om forsikringsformidling

Forbrugerombudsmanden skal beklage, at vi desværre ikke har kunnet afgive dette høringssvar inden for den fastsatte frist, da udkastet er sendt i høring i sommerferieperioden.

I udkastet til lovforslagets § 12, stk. 3, foreslås, at Finanstilsynets kompetence til at udstede bekendtgørelser og vejledninger suppleres med en kompetence til at forhandle og offentliggøre retningslinjer for forsikringsformidlere og accessoriske forsikringsformidlere, i det følgende samlet betegnet "forsikringsformidlere".

Lovforslaget vil indebære, at Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden får overlappende kompetence til at forhandle og offentliggøre retningslinjer for erhvervslivets markedsføring.

En sådan overlappende kompetence vil kunne have u hensigtsmæssige konsekvenser for erhvervslivet og forbrugerne. Forbrugerombudsmanden tillader sig derfor at foreslå, at § 12, stk. 3, udgår af lovforslaget.

Forbrugerombudsmanden kan udstede retningslinjer

I forarbejderne til lovforslagets § 12, stk. 3, er henvist til, at Forbrugerombudsmanden ikke kan udstede retningslinjer, der alene retter sig mod virksomheder omfattet af lov om finansiel virksomhed. Det synes at være begrundelsen for, at Finanstilsynet skal have mulighed for at udstede retningslinjer om god skik for forsikringsformidlere.

Det fremgår imidlertid udtrykkeligt af lovforslagets definitioner af forsikringsformidlere (§ 2, stk. 1, nr. 3 til 5), at forsikringsselskaber, genforsikringsselskaber, kreditinstitutter og investeringsselskaber ikke er omfattet af begrebet forsikringsformidlere.

Langt størstedelen af de forsikringsformidlere, som er omfattet af det nye lovforslag, er derfor ikke finansielle virksomheder omfattet af lov om finansiel virksomhed. Der kan dog være nogle få banker eller realkreditinstitutter, som kan tænkes at være forsikringsformidlere.

Da langt størstedelen af forsikringsformidlerne ikke er finansielle virksomheder, er forsikringsformidlerne omfattet af alle reglerne i markedsføringsloven – også god skik reglerne i §§ 3 og 4. Forbrugerombudsmanden har derfor kompetence til at udstede retningslinjer og håndhæve forbrugerbeskyttende regler overfor de forsikringsformidlere, der ikke er omfattet af lov om finansiel virksomhed. Det følger af markedsføringslovens

§ 29, stk. 1. Forbrugerombudsmanden kan udarbejde retningslinjer på opfordring fra branchen eller forbrugerorganisationer eller på eget initiativ, når det er i forbrugernes interesse.

Forbrugerombudsmanden kan også udstede retningslinjer, som *både* retter sig mod finansielle *og* ikke-finansielle virksomheders praksis over for forbrugerne. Det følger af markedsføringslovens § 29.

Forbrugerombudsmandens kompetence til at udstede retningslinjer er således ikke fyldestgørende beskrevet i forarbejderne til forslaget til § 12, stk. 3, i lov om forsikringsformidling, og Finanstilsynets ønske om at kunne udstede retningslinjer kan ikke begrundes med, at det ikke er muligt for Forbrugerombudsmanden at regulere god skik ved brug af retningslinjer på området.

Lovforslaget vil medføre overlappende kompetencer, der kan skabe retsusikkerhed

Det fremgår af forarbejderne til den foreslåede § 12, stk. 3, at forslaget er et nyt redskab for Finanstilsynet, som vil gøre det muligt at præcisere retstilstanden på områder, hvor det retlige grundlag er meget generelt formuleret. Endvidere fremgår det, at forhandlede retningslinjer vil bidrage til at skabe klarhed om, hvad der helt konkret udgør redelig forretningsskik og god praksis på et område, og at det vil styrke retssikkerheden til gavn for forsikringsformidlerne og forbrugerne.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør Finanstilsynet fastlægge retstilstande ved bekendtgørelser i stedet for at udstede retningslinjer.

Det skyldes bl.a., at Forbrugerombudsmanden – som anført ovenfor – allerede har kompetence til at forhandle retningslinjer bl.a. for forsikringsformidlere.

Hvis både Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden kan forhandle og offentliggøre retningslinjer, vil det kunne medføre, at virksomhederne er forpligtet af to sæt retningslinjer, der helt eller delvist kan omhandle samme spørgsmål, men som i værste fald ikke stemmer overens.

Den i forslaget ønskede klarhed over retstilstanden bør i stedet skabes ved, at Finanstilsynet bruger sin kompetence til at udstede bekendtgørelser og vejledninger, når Finanstilsynet finder, at der er behov herfor, fx hvis de relevante organisationer fremsætter ønsker herom. I så fald vil kun bekendtgørelsen finde anvendelse for forsikringsformidlerne, hvis der skulle være uoverensstemmende regler i retningslinjer udstedt af Forbrugerombudsmanden.

Forbrugeombudsmanden vil skulle indrette sit tilsyn efter reglerne i sådanne bekendtgørelser og vejledninger, når Forbrugerombudsmanden forhandler retningslinjer med forsikringsformidlerne. Der vil derfor ikke kunne opstå tvivl om retstilstanden.

Bekendtgørelser vil naturligvis kunne udstedes efter forhandling med erhvervsorganisationer og Forbrugerrådet. Tænk på samme måde som retningslinjer, hvis Finanstilsynet måtte ønske dette med henblik på at opnå erhvervslivets opbakning til reguleringen. I så fald er bekendtgørelser en mere effektiv regulering end retningslinjer. Der henvises til afsnittet nedenfor.

Overlappende kompetence er i øvrigt heller ikke hensigtsmæssig ud fra et ressourcemæssigt synspunkt. På visse områder har Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden allerede i dag parallelle kompetencer, og det medfører et ikke ubetydeligt ressourceforbrug hos begge myndigheder at afdekke, hvilken myndighed der skal behandle en given sag eller et givent spørgsmål.

Efter Forbrugerombudsmandens opfattelse bør der således ikke være overlappende kompetence til at udstede retningslinjer på markedsføringsområdet.

Retningslinjer er baseret på et forhandlingsprincip

Forbrugerombudsmandens tilsyn er efter markedsføringslovens § 28 underlagt en pligt til ved forhandling at søge at påvirke de erhvervsdrivende til at handle i overensstemmelse med principperne for god skik og til at overholde loven i øvrigt. Derved adskiller Forbrugerombudsmanden sig fra andre tilsynsmyndigheder, herunder Finanstilsynet.

I tråd med forhandlingspligten har Forbrugerombudsmanden som noget særegent ifølge markedsføringslovens § 29 fået kompetence til efter forhandling med repræsentanter for forbrugerne og de relevante erhvervsorganisationer at påvirke de erhvervsdrivendes adfærd gennem udarbejdelse og offentliggørelse af retningslinjer for markedsføring på nærmere angivne områder, der må anses for væsentlige, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne.

Hvis Forbrugerombudsmanden ikke kan opnå enighed med organisationerne, kan Forbrugerombudsmanden som håndhævende myndighed i stedet udstede vejledninger om sin fortolkning af loven.

Finanstilsynet er ikke på samme måde som Forbrugerombudsmanden underlagt et forhandlingsprincip med tilhørende kompetence til at forhandle retningslinjer. Derimod har Finanstilsynet kompetence til at ud-

stede (forhandlede) bekendtgørelser og vejledninger for at skabe klarhed om reglerne på det finansielle område. Finanstilsynet kan vælge at indgå i forhandlinger med de relevante organisationer for at skabe medejerskab for reglerne hos virksomhederne.

Vælger Finanstilsynet at benytte sin kompetence til at udstede bekendtgørelser for forsikringsformidlere, vil Forbrugerombudsmanden – som nævnt ovenfor – selvsagt være forpligtet til at indrette sit tilsyn herefter, herunder ved forhandling af retningslinjer vedrørende forsikringsformidling.

Ønsket om, at Finanstilsynet skal kunne udstede retningslinjer, kan heller ikke være økonomisk begrundet, da forhandling af retningslinjer typisk kræver en del ressourcer, fordi alle forhandlingsparterne skal nå til enighed om retningslinjerne.

Forbrugerombudsmanden anbefaler lovforslaget ændret

På baggrund af ovenstående anbefaler Forbrugerombudsmanden, at den foreslåede hjemmel til udstedelse af retningslinjer for forsikringsformidlere i § 12, stk. 3, samt bemærkningerne hertil udgår af lovforslaget.

Udstedelse af straffelagte bestemmelser

Da der i henhold til § 12, stk. 2, er udstedt straffelagte bestemmelser (fx bestemmelser om vildledning), skal der (for at følge samme opbygning som i FIL § 348) efter § 23, stk. 1, andet punktum, indsættes følgende sætning:

”Forbrugerombudsmanden kan endvidere behandle sager vedrørende overtrædelse af straffelagte bestemmelser i regler udstedt i medfør af denne lovs § 12, stk. 2.”

Når kunder risikerer at lide tab

Da Finanstilsynet ifølge § 23, stk. 3, skal underrette Forbrugerombudsmanden om sager, hvor kunder kan have lidt tab, vil det være hensigtsmæssigt, at opremsningen i § 23, stk. 1, andet punkt, af bestemmelserne i markedsføringsloven også nævner § 33, således at Forbrugerombudsmanden, hvis det skønnes nødvendigt for at beskytte forbrugere mod retstab, efter forhandling med den erhvervsdrivende kan meddele påbud om at informere relevante kunder om retsstillingen i relation til forældelse.

Med venlig hilsen

På Forbrugerombudsmandens vegne

Maj Røhrhøj Hansen

Chefkonsulent, cand. jur., procedør.