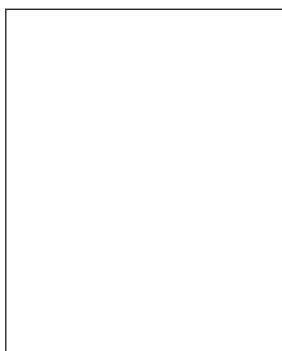


## Grænsefladen mellem de generelle finansielle tilsyn konkurrencemyndigheder og konsumentbeskyttelses-hensyn

af **Steen Leth Jeppesen**, Rådet for Dansk Forsikring og Pension

---



Steen Leth Jeppesen

Nærværende artikel er udtryk for forfatterens refleksioner over emnet, og står således for dennes egen regning. Baggrunden herfor er bl.a. et mangeårigt medlemskab af de danske tilsynsorganer *Forsikringsrådet* og *Konkurrencerådet*.

I henhold til den danske Lov om Forsikringsvirksomhed (§237) påser Finanstilsynet overholdelsen af tilsynslovgivningens bestemmelser (bortset fra selskabsretlige bestemmelser (§21), hvis overholdelse påses af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen). Finanstilsynet varetager de nævnte opgaver i forbindelse med Forsikringsrådet. I henhold til Økonomiministeriets bekendtgørelse varetager Forsikringsrådet den overordnede administration af de regler i tilsynslovgivningen for forsikring m.v., der henhører under Finanstilsynet. Rådet træffer afgørelse i sager af principiel karakter, sager i hvilke der foreligger særlig tvivl samt i sager, der har videregående betydning for vedkommende selskab, pensionskasse eller fond. Finanstilsynet er sekretariat for rådet og udfører dets beslutninger. Rådet har 8 medlemmer, hvoraf 3 repræsenterer forsikrings- og pensionserhvervet, medens de øvrige skal være uafhængige af virksomheder,

der er under rådets tilsyn. Formanden skal være jurist (den nuværende formand er højesteretsdommer).

I medfør af Konkurrenceloven (§14) varetager Konkurrencestyrelsen den daglige administration af Konkurrenceloven, medens Konkurrencerådet har ansvaret for den overordnede administration af loven og regler udstedt i medfør heraf. Rådets sekretariatsopgaver varetages af Konkurrencestyrelsen, der også udfører rådets beslutninger. Rådet består af en formand og 18 medlemmer, idet formanden (p.t. en økonomiprofessor) og 8 af medlemmerne skal være uafhængige af erhvervs- og forbrugerinteresser.

Såvel Forsikringsrådet som Konkurrencerådet er ved administrationen af de omhandlede lovgivningskomplekser uafhængige af de politiske ressourceministre (økonomiministeren og erhvervsministeren).

## **Om sikkerhedshensynet**

---

Sikkerhedshensynet i den finansielle lovgivning tager sigte på at bevare stabilitet i og tillid til sektoren.

Historisk har dette på pengeinstitutområdet været båret af et samfundsmæssigt ønske om at bevare tilliden til pengesystemet. Banksektoren er et centralt led i samfundets omsætningsformidling og værdianbringelse. Som bankerne er indrettet, vil imidlertid en generel mistillid til deres stabilitet kunne føre til den klassiske krisesituation med "run" på banksystemet, efterfølgende bankfallitter og sammenbrud for pengeomsætning, produktion osv. Dette søges forhindret ved regler om solvens, virksomhedsområde, placeringer m.v., der tager sigte på at skabe baggrunden for en høj grad af tillid til bankvæsenet. Forekommer alvorligere bankkriser alligevel, er der erfaring for indgreb fra regeringens og centralbankers side.

Yderligere kan sikkerhedshensynet siges mere bredt at sigte på en stabilitet i den finansielle sektor – specielt i bankerne – der kan bevare en høj grad af international kreditværdighed.

Derudover ønsker man at undgå, at sammenbrud for virksomheder i den finansielle sektor i øvrigt skulle føre til velfærdsødelæggende tab for indskydere og forsikringstagere. Det er et politisk ønske, at der skal være en høj grad af stabilitet i hele den finansielle sektor, således at kunderne her ikke udsættes for tab uden egen skyld. Ud over de ovenfor omtalte regler om solvens m.m., har dette også givet anledning til forskellige former for garantiordninger samt ønske om indførelse heraf.

## **Om konkurrencehensynet**

---

I henhold til den danske konkurrencelov (§ 1) er formålet at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence. I den forstand er det således

effektivitet i produktion og distribution, der er målet, og konkurrence, som er midlet. Dette indebærer imidlertid også, at konkurrence i en række situationer må anses som uhensigtsmæssig til opfyldelse af effektivitetsmålsætningen.

En yderligere målsætning bag konkurrencehensynet kan dog også være etablering og opretholdelse af næringsmæssig ligestilling og et mere principielt ønske om konkurrence mellem erhvervsvirksomheder overalt, hvor ikke særlige betingelser for at tillade aftaler og udnyttelse af dominerende markedsposition gør sig gældende.

I det hele taget er det ikke ganske åbenbart, hvordan konkurrencehensynet skal administreres. Traditionelt har konkurrencemyndighederne anlagt en national synsvinkel og har søgt at agere ud fra den aktuelle konkurrencesituation. I en langt mere åben økonomi er dette naturligvis en alt for snæver betragtningsmåde; dertil kommer, at man efter en mere tidssvarende konkurrence-teoretisk opfattelse i højere grad må tillægge den potentielle – i stedet for nødvendigvis den aktuelle – konkurrence betydning ved den konkurrence-retlige afgørelse, idet dette argument naturligvis klart styrkes ved den omtalte internationalisering af økonomien. Måling af potentiel konkurrence frembyder dog af nærliggende årsager til tider betydelige vanskeligheder, og ligger i nogen grad uden for konkurrencemyndighedernes hidtidige erfaringsgrundlag. Dette gælder såvel de nationale konkurrencemyndigheder som konkurrenceindsatsen i henhold til EF-traktatens bestemmelser.

## **Om andre samfundsmæssige hensyn**

---

Traditionelt har den finansielle virksomhed i almindelighed – og forsikringsvirksomheden i særdeleshed – også skullet respektere en række andre hensyn, der har en bredere samfundsmæssig forankring. Der er eksempelvis

tale om et udbredt ønske om tilrettelæggelse af forsikringsvirksomheden, således at en skadeforebyggende indsats optimeres ved brandforebyggende tiltag. På andre felter er der krav om kriminalitetsbekæmpende indretning af forsikringsprodukter og om honorering af færdselssikkerhedsmæssige hensyn.

Disse hensyn kan være søgt tilgodeset gennem direkte lovkrav, gennem forsikringserhvervets deltagelse i offentlige råd el. lign., der netop tager sigte på at fremme skadeforebyggelse, kriminalitetsbekæmpelse og færdselssikkerhed, og endelig kan der være tale om traditionelle udformninger af forsikringsbetingelser og branchesamarbejde, som det øvrige samfund formentlig typisk har forventning om.

### **Om konsumentbeskyttelseshensynet**

---

Ikke mindst i de senere år er særlige konsumentbeskyttelseshensyn i stigende grad kommet i brændpunktet, såvel i den nationale lovgivning og debat som på EU-niveau. Sigtet hermed er angiveligt at beskytte kunden (primært den private forbruger) som den påstået ”svage” i forholdet til forsikringsgiver. Man kan hævde, at dette allerede sker via forsikringslovgivningen – den danske forsikringslovs §7, hvorefter forsikringsvirksomheden skal drives i overensstemmelse med ”redelig forsikringssskik og god forsikringspraksis”, således at Finanstilsynet kan give pålæg om, at virksomhed i strid hermed ophører – samt via konkurrenceretsbestemmelserne.

Varetagelsen af konsumentbeskyttelseshensynet er imidlertid også søgt udbygget ved særskilte ankenævnsystemer på forsikringsfeltet, gennem markedsføringslovgivning og deraf følgende bestemmelser, eksistensen af en forsikringsaftalelov, aftaler om standardforsikringsbetingelser, særlige forbrugeroplysningsindsatser m.m. Det fremgår eksempelvis også af den danske forsikringstilsynslov

(§240b), at Finanstilsynet skal foretage undersøgelser, der er egnede til at fremme gennemsigthed på forsikringsmarkedet.

Man kan diskutere længe, hvad der bedst beskytter forbrugeren: Et effektivt fungerende marked eller særlige såkaldt forbrugerpolitiske tiltag ? Det kan i den sammenhæng også overvejes, om der overhovedet er behov for at ”beskytte” forbrugeren, der jo netop via sin markedsefterspørgsel er determinerende for udviklingen på markedet. Det må i den forbindelse antages, at udvikling i retningen bort fra en konkurrencebetonet situation alt andet lige indebærer et velfærdstab for forbrugerne; der foreligger imidlertid ingen holdpunkter for, i hvilken grad konsumentbeskyttelsesforanstaltninger – eller for den sagskyld konkurrenceretlige reguleringer – kan opveje dette (eller om velfærdstabets evt. yderligere øges ved indgreb af den art).

Uanset hvordan disse sammenhænge så kan udredes, er det imidlertid en kendsgerning, at presset i retning af yderligere forbrugerpolitiske indsatser som nævnt er øget i de senere år, såvel i de enkelte lande som på EU-niveau. Der er tale om, at forbrugerpolitiske spørgsmål optager stor plads i medierne, og at de bl.a. derfor af de politiske partier anses for gode at profilere sig på. Denne situation udnyttes naturligvis også af de forbrugerpolitiske organisationer, der har opnået øget gennemslagskraft på trods af deres ofte svage folkelige baggrund. Det må følgelig anses for givet, at forbrugerpolitiske spørgsmål og almene forbrugerbeskyttelseshensyn fremdeles i de kommende år vil spille en stor – og formentlig stigende – rolle i den politiske debat og i lovgivningen samt i det hele taget i myndighedsindsatsen.

### **Om afvejning af hensyn: Indbyrdes modstrid**

---

Det er allerede fremgået ved beskrivelsen ovenfor af sikkerhedshensynet, at der er tale

om forskellige motiver bag fastlæggelsen af dette. Stærkest forekommer dette at være med hensyn til ønsket om at opretholde pengesystemets stabilitet, hvilket dog næppe er relevant for forsikringserhvervet. Dels har erhvervet en anden rolle end pengeinstitutterne i pengeøkonomien, dels medfører forsikringsvirksomhedens karakter og tilrettelæggelse, at de her opererende virksomheder ikke har samme grad af følsomhed i forhold til umiddelbare panikreaktioner i kundegruppen ("run"-situationen). Dog kan man vel antage, at smittefare, koncerntilhørsforhold og lign. i tilfælde af sammenbrud i større finans- og forsikringskoncerner uden for bankområdet kan skabe usikkerhed med hensyn til sektorens (og landets) internationale kreditværdighed.

I øvrigt søger man som nævnt at afskærme den enkelte for velfærdstruende tab, hvilket naturligvis er af stor relevans for forsikringserhvervet. Velfærdstruende kriser ville typisk kunne opstå på livs- og pensionsforsikringsområdet, hvor en ruinsituation kunne medføre bortfald af indkomstgrundlaget for aktuelle og kommende pensionister. På skadesforsikringsområdet kunne man forestille sig lignende ulykker, specielt når skadesituationen er indtrådt, men ikke erstattet før ruin. Dette er årsagen til, at der med hensyn til livs- og pensionsforsikring er opbygget mangesidede sikringsystemer med krav til reservedannelse, og placeringsregler foruden generelle solvenskrav. På de nævnte skadesforsikringsfelter kan derudover gælde særlige garantiregler samt en uformel praksis om, at branchen i et vist omfang vil holde hånden under nødlidende engagementer.

Man kan imidlertid i denne sammenhæng med rimelighed argumentere for, at sikkerhedskravet bør tilpasses en faldende skala af farlighed. Helt eller delvis velfærdstruende tab bør forhindres, men man kan rejse spørgsmålet, hvad det store flertal af kunder mister ved et skadesforsikrings-selskabs ruin. De vil typisk risikere at miste op til et års præmiebe-

taling, idet risikodækningen umiddelbart overføres til andre skadesforsikrings-selskaber. Et sådant tab er ikke større, end hvad man ellers kan risikere at miste ved uheldige forbrugsdispositioner på andre felter. Tabssituationen bør selvfølgelig helst undgås, så branchen som helhed kan bevare maksimal kundetillid, hvilket også regler om solvens og reserveafsættelse sigter på, men det er vel et åbent spørgsmål, hvorvidt det er økonomisk rationelt gennem vidtgående garantiordninger helt at eliminere denne risiko.

Konkurrencehensynet tilsiger nemlig en konkurrencesituation mellem forsikrings-selskaberne, hvor kundevalget mellem disse afhænger af præferencerne med hensyn til priser, service, produktindhold og i det hele taget udbyderens langsigtede seriøsitet. Generelle garantiordninger, der principielt eliminerer konsekvenserne af en ruinsituation i forhold til kunden, må alt andet lige formodes at ville understøtte mindre seriøse markedsdeltagere og dermed føre til lavere økonomisk effektivitet.

En anden sag er selvsagt, at en sådan vurdering af afvejningen mellem sikkerheds- og konkurrencehensynet ikke nødvendigvis deles af et politisk flertal. Der kan således – også i Danmark – konstateres ønsker om generelle garantiordninger for skadesforsikring (i Danmark har noget sådant dog hidtil ikke kunnet vinde tilstrækkelig tilslutning).

Ud fra en helt overordnet betragtning kan man hævde, at sikkerhedshensynet er i konflikt med konkurrencehensynet. I virkelighedens verden løses den konflikt derved, at tilsynsreglerne er fastsat ud fra EF-direktiver og national lovgivning, der i øvrigt hjemler løbende regulering af de finansielle tilsynsmyndigheder, i form af særlige aftaler med de berørte brancher, forbrugerorganisationer etc. Konkurrencemyndighedernes reguleringsmuligheder viger for dette.

Problemstillingen er imidlertid ikke altid tilsvarende klar på andre områder, hvor over-

ordnede samfundsmæssige hensyn gør sig gældende. Der er således tale om kriminalitets- og skadeforebyggende tiltag, der indgår i mange sammenhænge. Samfundet har generelt en forventning om, at forsikringsvirksomheden tilrettelægges på en måde, så tilbøjeligheden til kriminalitet, direkte uforsvarlig eller uagtsom adfærd begrænses. I vedtægterne for Rådet for Dansk Forsikring og Pension hedder det eksempelvis også, at rådet skal: ”sikre, at erhvervet udøves på en sådan måde, at det løser sin samfundsmæssige opgave.”

På forskellige områder er disse hensyn specificeret ved lovgivning eller andre bindende myndighedsforeskrifter. F.eks. kan nævnes bestemmelser i Forsikringsaftaleloven og regler om bygningsindretning og brandværn. I disse tilfælde er den mulige konflikt med Konkurrencetilsynet løst på samme måde, som det er anført vedrørende de finansielle tilsynsregler ovenfor. På andre felter varetages disse hensyn imidlertid typisk gennem brancheaftaler, -henstillinger og lign. Der er en risiko for, at konkurrencemyndighederne vil søge at underkende dette som konkurrencebegrænsning, og altså ikke lade sådanne aftaler omfatte af gruppefritagelser eller individuelle fritagelser i henhold til konkurrencelovgivningens forbudsprincip. I Danmark har der således tidligere været anvendt den argumentation, at den slags normeringer af adfærden alene burde fastholdes, hvis der var tale om lovmæssigt fastlagte bestemmelser. Dette er problematisk. En lang række af disse reguleringer er sket per sædvane og kan være vanskelige at bringe på lovform. Forsikringsorganisationerne har dog tidligere ved ankeinstansen vundet en sag over konkurrencemyndigheden om fastholdelse af en henstilling om indbrudssikring i forbindelse med forsikringer for detailbutikker.

Et mere isoleret konkurrencemæssigt problem kan det i den forbindelse siges at være, at en konkurrencesituation, som omfatter alle tænkelige konkurrenceparametre, typisk vil

hæmme gennemsigtigheden og også kan give anledning til væsentlige flytteomkostninger. Dette vil eksempelvis være tilfældet vedrørende den nævnte sikring af detailbutikker; finder denne sted efter helt selskabsindividuelle bestemmelser, kan det efter omstændighederne føre til betydelige omkostninger for den enkelte detailbutik at skifte forsikrings-selskab. Disse synspunkter var da formentlig også medvirkende til, at den nævnte ankenævnskendelse gik konkurrencemyndigheden imod.

Også af rent konkurrencemæssige grunde kan man således argumentere for, at en række fællesbetingelser af teknisk, skadeforebyggende og anden art får lov til at blive holdt uden for konkurrencen, der i stedet for omfatter priser, service, produktudvikling m.m. Dette kan også have betydning i relation til sikkerhedshensynet ud over de traditionelle tilsynsmæssige regler. Således har tilsynsmyndighederne helt naturligt interesseret sig for de særlige år-2000-problemer, der både berører forsikringsvirksomhedernes egen funktions-evne og deres dækningsmuligheder i forhold til erhvervslivet og andre. Fællesovervejelser på disse felter har således været naturlige.

Det må endelig tages i betragtning, at en række forsikringsprodukter er klart komplementære til aktiviteter i den offentlige sektor, ligesom andre direkte iværksættes som et substitut for, hvad der ellers nærliggende kunne have været tilrettelagt som en aktivitet i den offentlige sektor. Eksempelvis kan nævnes retshjælpsforsikring og ejerskifteforsikringer; her er det et ønske, at der skal findes en konkurrencebaseret løsning, men under respekt for en række efter forhandling med myndighederne fastsatte krav.

Ønsket om konsumentbeskyttelse og de særlige forbrugerpolitiske hensyn fører typisk til lovreguleringer eller særlige aftaler mellem forsikringserhvervet og forbrugerorganisationer, med eller uden deltagelse fra forbruger- og tilsynsmyndigheder. Spørgsmål af denne

karakter kan også siges i nogen grad at være varetaget af konkurrencemyndighederne; sigtet med konkurrencelovgivningen må dog siges primært at være ønsket om effektivitet i produktion og distribution gennem konkurrence, næringsfrihed etc. (jf. ovenfor). Som et led heri påpeges ønsket om størst mulig markedsrettet gennemsigtighed som en forudsætning for konkurrence og for forbrugernes mulighed for at foretage de relevante valg på markedet. Gennemsigtighedsønsket kan imidlertid i sig selv på et marked for tjenesteydelser af en ofte kompliceret natur føre til nødvendigheden af, at en række mulige konkurrenceparametre fastfryses gennem aftaler, så at konkurrencen koncentrerer sig på en række sammenlignelige områder. Noget sådan vil imidlertid ofte kunne komme i strid med konkurrencemyndighedernes traditionelle opfattelse af konkurrencehensynet.

Et forbrugerpolitisk bestemt ønske viser sig ofte i form af krav om indførelse af særlige standardprodukter, der udbydes af alle eller i hvert fald et stort antal forsikringsselskaber med ensartede forsikringsbetingelser. Et eksempel herpå er den danske familiens basisforsikring, der hviler på aftaler mellem Forbrugerrådet og den danske skadesforsikringsorganisation. Basisforsikringen har siden begyndelsen af indeværende årti været markedsført af en række af de største markedsaktører på området, og har opnået en markedsandel på ca. 20 pct.

Der har imidlertid vist sig problemer med et standardprodukt af denne art. Således ønsker mange kunder mere skræddersyede (individuelt tilpassede) produkter, end standardproduktet (med standardtilvalg) kan præstere. I sig selv er det naturligt klart, at denne individualisering hæmmer markedsgennemsigtigheden, i strid med formulerede basale forbrugerpolitiske og konkurrencemæssige hensyn. Som eksempel på konkurrencens produktdifferentierende kraft kan fra et helt andet erhvervsområde peges på udviklingen inden

for telefeltet, efter at erhvervsudøvelsen her i de senere år er blevet liberaliseret; på dette i udgangssituationen temmeligt enkle servicemarked er der igangsat en dybtgående produktudvikling, der mere nuanceret kan tilfredsstille forbrugernes præferencer, men som i hvert fald har gjort telemarkedet langt mindre gennemsigtigt. Det er også klart, at en produktstandardisering i sig selv kan fastfryse den konkurrenceparameter, som består i selskabernes produktudvikling, hvilket på et moderne tjenesteydelsesmarked må siges at være en alvorlig konkurrencemæssig begrænsning. Denne risiko understreges yderligere af, at det har vist sig vanskeligt – og meget tidskrævende – at få revideret de aftalte standardbetingelser i overensstemmelse med indvundne erfaringer om markedsudviklingen.

Andre konsumentbeskyttelseshensyn kan ligeledes være i strid med konkurrencehensynet. Deres evt. lovmæssige fastsættelse vil kunne virke konkurrenceforvridende i forhold til mindre markedsaktører. (Sådan en tilstedeværelse på markedet som potentielle konkurrenter kan meget vel tillægges en langt større konkurrencemæssig betydning end svarende til deres markedsandel som et resultat af den aktuelle konkurrence).

### **Konklusioner om grænsefladen**

Det fremgår af redegørelsen ovenfor, at de forskellige hensyn, som forsikringserhvervets aktivitet skal indordnes under, i et vist omfang er i indbyrdes modstrid. På en række felter kan man ligeledes konstatere, at der er overlappende kompetencer mellem de forskellige implicerede myndigheder. Således er det nærliggende at opfatte reglerne i den danske tilsynslov om god forsikringsskik (skælighed) og om Finanstilsynets forpligtelse med hensyn til at foretage undersøgelser til fremme af gennemsigtigheden som opgaver, der i



hvert fald delvist har et forbrugerpolitisk indhold (ligesom det også tangerer konkurrencemyndighedens opgaver).

At være undergivet adskillige tilsynsmæssige myndigheder kan man vel godt forestille sig i visse situationer udløser en slags virksomhedsmæssig skizofreni. Et tilsyn ønsker, at virksomheden skal tjene så meget som muligt, medens et andet på samme tid ønsker, at priser og indtjening skal være så lave som muligt osv.

Også andre erhvervsvirksomheder er undergivet mere end én tilsynsmyndighed. Rederivirksomhed, hotel- og restaurationsvirksomhed er eksempelvis foruden at være undergivet konkurrencemyndighedernes kontrol også under tilsyn af særlige søfartsmyndigheder eller veterinære sagkyndige. Typisk er sådanne tilsynsmyndigheders opgave dog at fastsætte tekniske, herunder sikkerhedsmæssige bestemmelser og kontrollere overholdelsen heraf. I modsætning hertil sigter den væsentlige del af tilsynene med de finansielle virksomheder direkte på økonomiske parametre, således at man er underlagt flere tilsynsmyndigheder baseret på økonomiske grundbetragtninger. En mulighed ville være at koncentrere den samlede tilsynsvirksomhed i f.eks. de finansielle tilsyn; der er næppe i dag politisk tilslutning til noget sådant (dog er der i hvert fald i Danmark en tendens til, at tidligere offentligt prægede aktiviteter som televæsen, elforsyning m.v. ved særlig lovgivning i vid udstrækning fritages for konkurrencemyndighedernes kontrol og i stedet

for løbende tilses af dertil specifikt oprettede sektortilsynsmyndigheder).

Det er næppe muligt generelt at fastlægge en prioritering af de forskellige samfundsmæssige hensyn, som forsikringsvirksomhederne forventes at virke under. Det er imidlertid klart, at erhvervet også virker under et andet helt afgørende økonomisk krav: Der er tale om erhvervsvirksomheder i indbyrdes – og i voksende grad international – konkurrence, som kun kan fortsætte med at fungere, hvis de over en periode kan præstere en tilstrækkelig *rentabilitet*. Uden økonomisk overskud, ingen forsikringssektor.

Offentlige reguleringer tilstræber opfyldelsen af en række politisk fastsatte mål. Jo flere mål, der skal nås, des flere midler må tages i anvendelse til at opnå målopfyldelse. Principielt bør antallet af mål og midler være af samme størrelse. Man kan hævde, at på baggrund af det uomgængelige mål om rentabel, forretningsmæssig drift, er det samlede antal mål for, hvad den finansielle sektor, herunder forsikringserhvervet, skal kunne præstere, langt større end antallet af midler – og i øvrigt under stadig udvidelse (i disse år specielt på konsumentbeskyttelsesområdet). Der er næppe administrative og slet ikke forretningsmæssige muligheder for at øge antallet af reguleringsinstrumenter, og da slet ikke i en situation med udsigt til stadig øget konkurrence. Den konklusion taler da for en reduktion af reguleringsambitionen for den samlede finansielle sektor i almindelighed og forsikringserhvervet i særdeleshed.