

Produktkontrol på vej i forsikring

Det danske finanstilsyn har igangsat en offentlig høring om planerne om at indføre produktkontrol på forsikringsområdet i Danmark. Forslaget er endnu en udløber af finanskrisen. Det er inspireret af EU-regler fra værdipapir- og pengeinstitutområdet og af forventede regler i det kommende forsikringsmæglerdirektiv (IMD2), som pt. forhandles i EU. Finanstilsynets udspil synes ikke at føje meget nyt til allerede gældende regler og praksis, og tager kun i begrænset omfang højde for, at mange forsikringsprodukter ikke ligner andre finansielle tjenesteydelser.

Artiklen gennemgår hovedpunkterne i Finanstilsynets udspil, den EU-retlige baggrund for forslaget til regler om produktkontrol samt de eksisterende danske regler om emnet. Den afsluttes med nogle foreløbige kommentarer til udspillet.

1. Indholdet af Finanstilsynets udspil

1.1. Krav til produktudviklere og distributører

Udspillet kan sammenfattes i følgende punkter:

- **Kontrollens formål** er at reducere risikoen for, at der udvikles, godkendes og sælges forsikringsprodukter, som ikke opfylder kundernes behov. Kontrollen omfatter derfor både produktudviklere (primært forsikringsselskaber) og for distributører (forsikringsselskaber, agenter og forsikringsmæglere).
- **Tilsynets beføjelser** til at indføre restriktioner (påbud og forbud) i markedsføring og distribution er en sidste udvej i tilfælde, hvor tilsynet med udvikling og distribution ikke slår til
- Kontrollen omfatter også forsikringsprodukter fra **tredjelande**
- **Proportionalitet** er et bærende princip. Produkter med høj kompleksitet, stor forventet udbredelse, høj risiko for økonomisk tab og høj/vanskelig gennemskuelig omkostningsstruktur og – niveau, bør gennemgå en mere dybdegående udviklingsproces end produkter, der ikke har ét eller flere af de nævnte kendetegn
- Det er uklart, om kontrollen kun omfatter **forbrugerkunder** eller også omfatter **erhvervskunder**. Ordene "forbruger", og det bredere ord "kunde", bruges tilsyneladende usystematisk hen gennem hele oplægget.

Mere konkret er **kravene til produktudvikleren** følgende:

- 1) Udviklingsprocessen
 - Produktet skal passe til en på forhånd defineret målgruppe, defineret ved behov, finansielle forståelse og formål med købet
 - Udvikleren skal vurdere alle relevante risici og om disse er hensigtsmæssige for målgruppen, og der skal udføres test og simulationer for produktets funktion ved forskellige scenarier

- Udvikleren skal kunne godtgøre, at omkostningerne samlet set er rimelige, og at strukturen er gennemsigtig
 - Udvikleren skal tilstræbe gennemskuelighed og enkelhed
- 2) Distributionsstrategien
- Hensigtsmæssige distributionskanaler under hensyntagen til produktets kompleksitet, risici og målgruppens behov
 - Alle relevante oplysninger skal tilgå distributøren med henblik på, at denne målretter markedsføringen til den planlagte målgruppe
- 3) Kontrolmekanismerne
- Løbende overvågning, hvor det er relevant
 - Ny vurdering ved relancering af produkter
 - Identificerede negative konsekvenser for kunderne skal mødes med passenede foranstaltninger

Kravene til distributørerne er følgende:

- 1) Produktudvalg og distributionsproces
- Forståelse af produkterne
 - Produkterne egnede til målgruppens behov
 - Alle relevante risici for kunderne skal vurderes
 - Simulationer for at vurdere virkning
 - Dokumentation og redegørelse for omkostninger
 - Kontrol i forhold til kravene til produktudvikler
- 2) Kontrolmekanismer
- Løbende overvågning, hvor det er relevant
 - Ny vurdering ved relancering af produkter
 - Identificerede negative konsekvenser for kunderne skal mødes med passende foranstaltninger

2. Finanstilsynets tilsyn

Tilsynet med produktudviklingen, produkthåndtering/-opfølgning og distributionsstrategier vil være baseret på et bærende princip om, at ansvaret for produktudvikling og distribution ligger hos produktudviklere og distributører og ikke hos tilsynet.

Tilsynet vil være et proportionalitets- og risikobaseret tilsyn, som generelt giver plads til selvstændig produktudvikling og innovation.

Finanstilsynet vil derfor ikke forhåndsgodkende forsikringsprodukter eller stille præcise krav til indholdet af forsikringsprodukter på det danske marked. Egenkontrol hos udviklere og distributører er et bærende princip.

Tilsynet vil blive tilrettelagt og prioriteret med udgangspunkt i kompleksiteten af produkterne, omfanget af de mulige negative konsekvenser for kunderne (risici mv.) og hvilke kundegrupper der er tale om. Tilsynsredskaberne vil bl.a. være inspektioner, temaundersøgelser, interviews, dialogmøder, desk research, data- og informationsindsamling, markedsovervågning og indsamling af klagedata.

Produktintervention vil som nævnt være sidste udvej. Restriktioner for markedsføring og distribution af et forsikringsprodukt vil derfor kun komme på tale, hvis der er tale om væsentlige problemer med forbrugerbeskyttelsen. Det nævnes i den forbindelse, at der under finanskrisen har været eksempler på produkter med så mange dårlige egenskaber for kunderne, at de overhovedet ikke burde være solgt. Finanstilsynet har som eksempler på sådanne produkter tidligere peget på overdrevent salg af den finansielle virksomheds egne aktier og visse tilfælde af salg af forsikringer med det formål at sikre servicering af lån i tilfælde af arbejdsløshed eller sygdom.

3. Baggrunden for Finanstilsynets udspil

Som nævnt kommer Finanstilsynets udspil på baggrund af erfaringerne fra finanskrisen, hvor en række forbrugere har købt finansielle produkter, som var væsentligt mere risikable end kunderne gik ud fra, da de købte produktet. Der nævnes i den sammenhæng ikke eksempler fra forsikringsområdet.

Udspillet nævner i forlængelse heraf, at der såvel i en række europæiske lande som på EU-niveau er arbejdet med at skabe rammer for, at udviklere og distributører af finansielle produkter skal etablere passende udviklings- og styringsmekanismer, som sikrer hensyntagen til kundernes behov. Det nævnes i den forbindelse, at England og Holland allerede har lanceret sådanne initiativer, og at de fælleseuropæiske finansielle tilsynsmyndigheder (EBA på bankområdet, ESMA på værdipapirområdet og EIOPA på forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsområdet) i en fælles Joint Committee har udarbejdet retningsgivende principper for god produktudvikling og styring.

Det indtil videre mest håndfaste EU-initiativ er direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID2), der trådte i kraft 1. juli 2014 og som skal være implementeret i EU-landene senest 1. juli 2016. Direktivet indeholder overordnede regler om produktudviklings- og produktstyringsmekanismer. Disse principper skal efter MiFID2-direktivet følges op af mere detaljerede tekniske gennemførelsesforanstaltninger, som udarbejdes af ESMA og godkendes i sidste ende af Kommissionen.

Inspireret af MiFID2 er der i forslaget til revision af forsikringsformidlingsdirektivet fra 1992 (herefter IMD2) indsat regler, der overordnet svarer til reglerne i MiFID2 om produktudvikling og produktstyring. Også i dette direktiv foreslås der regler, der vil bemyndige EIOPA (den europæiske tilsynsmyndighed på forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsområdet) til at udarbejde supplerende teknisk regulering, som herefter skal godkendes af Kommissionen.

Tilsvarende udvikling er også i gang på bankområdet.

Finanstilsynet oplyser i udspillet på forsikringsområdet, at den nævnte supplerende, tekniske regulering med stor sandsynlighed vil have form af forordninger, dvs. EU-regler, som er gældende direkte i medlemslandene og dermed umiddelbart bindende for både tilsynsmyndigheder og finansielle virksomheder.

Finanstilsynets udspil kan på den baggrund måske ses som en klar markering af, at de danske myndigheder ønsker at tage føringen m.h.t. kontrol med produktudviklingen og produkterne i Danmark på det finansielle område. Det kan dog diskuteres, om denne strategi får reel betydning, fordi den supplerende tekniske regulering fra EU i forlængelse af de forskellige direktiver som nævnt vil have form af direkte gældende forordninger. Udspillet vil dog givetvis have den positive effekt, at det danske tilsyn og de danske finansielle virksomheder igennem udspillet får mulighed for over en længere periode at forberede sig på den kommende EU-regulering på området.

Som nævnt ser Finanstilsynet direkte indgreb over for konkrete produkter og markedsføringen af disse som en sidste udvej, når andre tilsynsredskaber ikke slår til.

Denne passus i udspillet er interessant ikke bare i sit indhold, men også i forhold til det tidspunkt, hvor den fremkommer. Selvom man ikke skal overfortolke betydningen af budskabet kan det ses som et modspil til et konkret forslag i den netop offentliggjorte rapport fra Kommissionen om evaluering af de tre europæiske tilsynsmyndigheder på det finansielle område (EBA, ESMA og EIOPA). Forslaget i rapporten går ud på, at artikel 9, stk. 5 i de tre stort set enslydende forordninger, som etablerer og sætter rammerne for de tre tilsynsmyndigheder, ændres, således at adgangen til at udstede påbud og nedlægge forbud rettet mod finansielle produkter i medlemslandene udvides fra kun at omfatte hensynet til den finansielle stabilitet til også at omfatte hensynet til forbrugerbeskyttelsen.

Det vides på nuværende tidspunkt ikke, hvordan medlemslandenes regeringer i Rådet forholder sig til dette forslag i evalueringsrapporten. Det ligger dog allerede nu klart, at der i Europaparlamentet er stemning for at udvide ESA'ernes kompetence i forhold til medlemslandene, bl.a. i forhold til kontrollen med indhold og markedsføring af finansielle produkter. Parlamentets holdning kan på sin vis undre, eftersom der i forhold til ESA'erne er et meget betydeligt demokratisk underskud, idet de kun i meget begrænset omfang er økonomisk og organisatorisk afhængige af de øvrige organer i EU og af medlemslandenes regeringer og parlamenter.

4. Eksisterende danske krav til produktudvikling

4.1. Afskaffelse af produktkontrollen i 1990'erne

I forbindelse med etableringen af det indre marked i EU blev de sidste rester af tidligere tiders produktkontrol på det finansielle område, herunder produktgodkendelser, i 1990'erne afskaffet som uforenelige med principperne om et åbent marked med fri konkurrence på tværs af landegrænserne. EU's konkurrenceregler og udviklingen i den danske konkurrencelovgivning havde i de foregående årtier afskaffet fælles, aftalte forsikringsbetingelser på markedet, og myndighedskontrollen var stort set indskrænket til at omfatte sektorvis lovregulerede forsikringsdækninger, især på ansvarsforsikringsområdet.

Konsekvenserne af 1990'ernes direktiver om det indre forsikringsmarked for produktkontrollen i Danmark, var især mærkbar på livsforsikringsområdet, hvor den tidligere myndighedsgodkendelse af hele grundlaget for selskabernes livsforsikringsprodukter – det såkaldte G82 – blev afløst af en anmeldelsesordning.

Den grundlæggende tankegang bag de nævnte reformer var, at de frie markeds kræfter og en effektiv konkurrencelovgivning ville sikre gode produkter til kunderne, hæderlig markedsføring, effektiv produktion til billige priser.

4.2. Generel lovgivning om forbrugerbeskyttelse

Som modvægt til den generelle liberalisering af markederne, blev der allerede i 1970'erne i Danmark gennemført en vis generel regulering med forbrugerbeskyttende formål. Markedsføringsloven fra 1974 er et godt eksempel. Loven indførte princippet om god skik i markedsføringen over for såvel forbrugere som erhvervsdrivende. Lovens generelle bemyndigelse er i praksis blevet grundlag for en vidt forgrenet kontrol med erhvervslivet, herunder supplerende regulering og konkrete indgreb ikke bare over for markedsføring, men også over for indholdet af produkter og tjenesteydelser.

Af anden generel lovgivning kan nævnes EU-direktivet om urimelige kontraktvilkår, som er gennemført i Danmark ved en ændring af bl.a. aftaleloven, og loven om forbruger aftaler (fjernsalg) fra 1978, som også er baseret på EU-direktiver. Førstnævnte lov er direkte rettet mod indholdet af det solgte produkt eller den solgte tjenesteydelse, mens sidstnævnte lov primært har fokus på informationsforpligtelser og procedurer ved kontraktindgåelsen. Begge love omfatter forsikring.

4.2.1. Eksisterende danske krav til produktudvikling og produktdistribution i den finansielle sektor, herunder forsikring

Ledelsesbekendtgørelserne for de forskellige typer af finansielle virksomheder, herunder forsikring, indeholder krav om, at finansielle virksomheder skal have retningslinjer for udvikling og godkendelse af nye produkter og tjenesteydelser. Retningslinjerne skal omfatte produkter og tjenesteydelser, der kan medføre

væsentlige risici for den finansielle virksomhed, modparter eller kunder, inkl. ændringer, som medfører væsentlige ændringer i produktets eller tjenesteydelsens risikoprofil. Direktionen skal godkende retningslinjerne.

Bekendtgørelserne indeholder en række yderligere krav, som især fokuserer på håndteringen af de finansielle virksomheders risici.

Bekendtgørelsen om god skik for finansielle virksomheder bestemmer, at alle finansielle virksomheder, herunder forsikringssselskaber, skal handle redeligt og loyalt over for kunderne. Princippet gælder alle aspekter af de finansielle virksomheders virke, herunder også når finansielle virksomheder udvikler produkter, når de fastlægger distributionsstrategier, og når de løbende fører kontrol med eksisterende produkter. Reglerne gælder både for produktudviklere og distributører og finansielle virksomheder har ansvaret for, at deres distributører overholder reglerne om god skik.

Af andre regler kan også nævnes bekendtgørelsen om forsikringsformidlers informationspligt, hvorefter forbrugeren har krav på en række produktoplysninger, inden en forsikringsaftale indgås. Bl.a. skal der – hvor det er relevant – oplyses om risikoen for dobbeltforsikring.

Regler om produktudvikling og distribution i danske forsikringssselskaber er derfor langt fra noget nyt.

5. Foreløbig vurdering af Finanstilsynets udspil

Finanstilsynets udspil er i høring frem til 1. oktober 2014. Der foreligger på nuværende tidspunkt hverken formelle eller uformelle, offentligt tilgængelige kommentarer til principperne og forslagene i udspillet.

Bemærkningerne i det følgende er derfor personlige og ikke udtryk for forsikringsbranchens officielle opfattelse.

5.1.1. Er der behov for yderligere regler om produktkontrol på forsikringsområdet?

Finanstilsynets udspil og de foreslåede principper for produktudvikling, kontrol og distribution på forsikringsområdet er som nævnt inspireret af tilsvarende regler på værdipapirhandelsområdet. Et centralt element er derfor den risiko for kunden, som er forbundet med køb af det enkelte produkt, en risiko, som på værdipapirhandelsområdet typisk er afhængig af udviklingen på de finansielle markeder. Et forhold som ingen som bekendt kan forudsige med bare nogenlunde sikkerhed.

Denne type risiko genfindes i visse forsikringsprodukter, bl.a. markedsrenteprodukter på livsforsikringsområdet, som er omfattet af den netop vedtagne PRIIP's forordning fra EU.

For de fleste andre forsikringsområder er kundes risiko imidlertid af en helt anden karakter, nemlig risikoen for, at en forsikringsbegivenhed vil indtræde. Risikoen er hér begrænset til, at en for det meste forholdsvis ubetydelig forsikringspræmie – såfremt der ikke sker en dækningsberettiget skade – er tabt, når forsikringsåret er gået. På værdipapir-handelsområdet kan hele eller store dele af den investerede formue derimod være tabt på få sekunder.

I virkeligheden kan man sige, at den største risici på forsikringsområdet er at være uforsikret eller at købe en forsikring, som dækker en risiko, som man i forvejen er forsikret for. Sidstnævnte risiko skal sælgerne af forsikringsprodukter i medfør af bekendtgørelsen om forsikringsformidlers informationspligt gøre kunden opmærksom på.

Lægger man hertil den beskrevne lovgivning under pkt. 3 er det umiddelbart svært at se behovet for yderligere regulering om produktudvikling og distribution på det traditionelle forsikringsområde. Merværdien for kunderne, som må være den ultimative målestok for behovet for ny regulering, er i hvert fald svær at få øje på.

5.1.2. Konsekvenser for udbud og markedsstruktur

Finanstilsynets udspil rummer mange retlige standarder. For blot at nævne nogle eksempler af betydning for **produktudviklerne** (forsikringsselskaberne):

- Gennemskuelighed og enkelhed *skal tilstræbes*
- Løbende overvågning, *hvor det er relevant*
- Negative konsekvenser for kunderne skal mødes med *passende foranstaltninger*

osv. osv.

Sådanne retlige standarder kan være svære at arbejde med i praksis, hvilket kan føre til overdreven forsigtighed i selskaberne, hvilket igen kan virke hæmmende for produktudviklingen i almindelighed.

Ikke mindst for mindre selskaber vil det være svært at leve op kravene med deraf følgende svækkelse af disse selskabers bidrag til effektiv konkurrence i forsikringsbranchen.

6. Konklusion

Min foreløbige konklusion er, at Finanstilsynet især bør overveje følgende:

- Om de gældende regler om god skik, forbud mod urimelige kontraktvilkår, oplysningsforpligtelser for forsikringsformidlere og regler for ledelsen af forsikringsselskaber ikke sikrer tilstrækkelig forbrugerbekyttelse på forsikringsområdet, hvor eksemplerne på dårlige forsikringsprodukter og uhæderlige salgsmetoder trods alt er begrænsede
- Om reglerne fra værdipapiriområdet uden videre er relevante at overføre til forsikringsområdet både i den danske regulering og i EU-reguleringen (IMD2)

- Om mindre forsikringselskaber uden urimelige omkostninger vil være i stand til at leve op til de foreslåede krav
- Om kravene – selvom de fleste seriøst arbejdende forsikringselskaber allerede lever op til dem – trods alt vil betyde, at det bliver mindre attraktivt at være first mover på markedet. Det afhænger bl.a. af, i hvilket omfang et forsikringselskab kan slippe uden om alle eller en del af kravene med henvisning til, at et produkt er blevet til i et konkurrerende selskab, som har levet op til alle krav.
- Det må gøres klart, hvornår der i regelsættet er taler om forbrugere hhv. kunder i al almindelighed, dvs. også erhvervskunder.

Claus Tønnesen