

**ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTEREN**

Eksp.nr. 229882

7. december 2005

**ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET**

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tlf. 33 92 33 50

Fax 33 12 37 78

CVR-nr 10 09 24 85

oem@oem.dk

www.oem.dk

Besvarelse af spørgsmål 8 ad L 52 stillet af Erhvervsudvalget den 24. november 2006.

Spørgsmål 8:

Er ministeren bekendt med, at der er udarbejdet et responsum, som tilkendegiver, at der ikke er tale om et indgreb af ekspropriativ karakter, og at det derfor ikke er nødvendigt med en overgangsregel på 5 år? Hvad er ministerens holdning hertil?

Svar:

Jeg har anmodet justitsministeren om at bidrage til besvarelsen. Justitsministeren har anført nedenstående, som jeg kan henholde mig til:

"1. Lovforslag nr. L 52 om ændring af lov om forsikringsformidling (Forsikringsmæglervirksomheders oplysningspligter og forbud mod, at forsikringsmæglervirksomheder modtager provision fra forsikrings-selskabet) blev fremsat den 9. november 2005 af Økonomi- og Erhvervsministeren.

Baggrunden for lovforslaget er beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Det fremgår heraf, at der i en langvarig offentlig debat om forsikringsmæglerens uvildighed er rejst kritik af forsikringsmæglerens aflønningsform, når der formidles pensionsordninger til kunder. Kritikken omfatter bl.a. manglende gennemsigtighed vedrørende forsikringsmæglerens aflønningsform, der medfører, at kunden ikke er tilstrækkelig informeret om, at forsikringsmæglerne modtager provision, og at provisionen stammer fra en del af kundens præmieindbetaling. Ifølge kritikken placerer forsikringsmæglerne endvidere forsikringsaftalerne hos de forsikringsselskaber, der tilbyder de højeste etableringsprovisioner til mæglerne, ligesom de høje etableringsomkostninger giver forsikringsmæglerne et incitament til at anbefale hyppige skift mellem forsikringsselskaber.

Lovforslaget indeholder på den baggrund et forslag til en ny bestemmelse i lov om forsikringsformidling, hvorefter forsikringsmæglervirksomhed ikke må modtage provision eller andet vederlag fra forsikringsselskabet i tilknytning til det konkrete kundeforhold, jf. forslaget til § 14 a, stk. 2.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, træder ændringerne i kraft den 1. juli 2006. Der er imidlertid i lovforslagets § 3, stk. 1, lagt op til en overgangsordning. Det følger heraf, at hvis en forsikringsmæglervirksomhed modtager provision eller et andet vederlag i tilknytning til det konkrete kundeforhold i henhold til aftale indgået inden den 1. juli 2006 med et forsikrings-selskab, finder § 14 a, stk. 2, først anvendelse fra den 1. juli 2011.

2. Bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Stk. 2. (...)

Grundlovens ejendomsbegreb er vidt. Det omfatter ikke alene ejendomsret i traditionel forstand, men også andre rettigheder. Også rettigheder i henhold til private aftaler er beskyttet af grundlovens ejendomsbegreb, jf. bl.a. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, side 185.

Det er imidlertid ikke enhver regulering i forhold til en ret, som er beskyttet af grundlovens § 73, der udgør ekspropriation.

Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsning i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsafståelse i grundlovens forstand, og for hvilke der derfor skal ydes ejeren erstatning, og på den anden side de indgreb, der kun indebærer en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan give anledning til tvivl.

Det er i forfatningsretlig litteratur og praksis almindeligt antaget, at afgørelsen af, om et indgreb i en beskyttet rettighed har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der må lægges vægt på i dette skøn, peges navnlig på begrundelsen for indgrebet, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en aktuel eller kun en fremtidig råden, og om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af rettigheden, jf. bl.a. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1979, side 407 ff., og Henrik Zahle Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, side 191 ff.

3. Ved notat af 17. november 2005 til PFA Pension Forsikringsaktieselskab har Bech-Bruun Advokatfirma udarbejdet en redegørelse for lovforslagets forhold til grundlovens § 73. I notatet behandles spørgsmålet om, hvorvidt forbudet i medfør af forslaget til § 14 a, stk. 2, mod, at forsikringsmæglerne modtager provision eller andet vederlag fra forsikringsselskaberne i tilknytning til et konkret kundeforhold (provisionsforbud) er et ekspropriativt indgreb.

Det konkluderes i notatet om dette spørgsmål, at lovforslagets bestemmelse om provisionsforbud utvivlsomt ikke er udtryk for et ekspropriativt indgreb.

I den forbindelse peges der bl.a. på, at forsikringsmæglerhvervet kræver autorisation fra Finanstilsynet, og at vilkårene for udøvelsen af erhvervet er nøje reguleret i lov om forsikringsformidling og tilhørende bekendtgørelse, og det anføres, at lovgiver derfor har særligt vidtgående adgang til at regulere erhvervet, uden at der er tale om ekspropriation.

I notatet henvises der endvidere, som momenter, der taler for, at lovforslaget ikke indebærer et ekspropriativt indgreb, bl.a. til, at lovforslaget ikke indebærer, at forsikringsmæglerens ret til provision overføres til andre, at provisionsforbudet er rettet mod forsikringsmæglererhvervet som helhed, og at et større antal virksomheder således berøres af forbudet, at der ikke synes at være tvivl om, at lovforslaget varetager væsentlige samfundsmæssige interesser, idet det bl.a. søger at sikre uvildigheden og øge gennemsigtigheden omkring aflønningsformen til gavn for forbrugerne, og at provisionsforbudet ikke kan anses for at have en sådan intensitet, at

der foreligger ekspropriation, bl.a. fordi lovforslaget ikke påvirker forsikringsmæglernes adgang til at drive virksomhed som sådan, men alene fastsætter nærmere retningslinier for beregning og opkrævning af provision.

Særligt for så vidt angår en mulig nedgang i forsikringsmæglernes indtjening anføres det i notatet, at det ifølge retspraksis ikke er ensbetydende med et ekspropriativt indgreb, når indgrebet sker som led i en generel erhvervsmæssig regulering.

4. Det kan oplyses, at lovforslaget har været forelagt Justitsministeriet med henblik på sædvanlig lovteknisk gennemgang, og at Justitsministeriet i forbindelse med denne behandling har foretaget en nærmere vurdering af forholdet til grundlovens § 73 om ekspropriation. Justitsministeriet tilkendegav i den forbindelse over for Økonomi- og Erhvervsministeriet, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville give anledning til alvorlige ekspropriationsretlige spørgsmål, hvis provisionsforbudet uden varsel fik virkning for rettigheder i medfør af eksisterende aftaler mellem forsikringsmæglerne og forsikringsselskaberne, og at der derfor af hensyn til § 73 burde fastsættes en overgangsordning på 5 år fra lovens ikrafttræden.

I anledning af spørgsmålet bemærkes det, at Justitsministeriet er enig i, at bl.a. de momenter som Bech-Bruun Advokatfirma peger på i notatet af 17. november 2005 er relevante ved en vurdering af, hvorvidt provisionsforbudet er et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73.

Justitsministeriet har imidlertid efter en samlet vurdering fundet, at det ville give anledning til alvorlige ekspropriationsretlige spørgsmål, hvis provisionsforbudet uden overgangsordning fik virkning for rettigheder i medfør af eksisterende aftaler. Justitsministeriet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at lovforslaget i givet fald ville indebære, at en forsikringsmægleres ret til provision eller andet vederlag i henhold til en aftale indgået på privatretligt grundlag med et forsikringsselskab ville ophøre uden varsel, og at det af Økonomi- og Erhvervsministeriet blev oplyst, at nogle forsikringsmæglervirksomheder måtte forventes at lukke, fordi de ikke ville kunne klare sig økonomisk, når forbudet mod provisioner blev gennemført med virkning for eksisterende aftaler.

5. På den baggrund er det fortsat Justitsministeriets vurdering, at der ud fra ekspropriationsretlige overvejelser er behov for en overgangsordning på 5 år for de aftaler, der måtte være indgået, inden loven træder i kraft, jf. lovforslagets § 3, stk. 1."