Finanstilsynet
Strandgade 29
1401 København K

Sendt til: Fawad Aslam
Ang. sagsnr.: 26-002296

11. november 2026

Høringssvar over udkast til forslag til lov om restrukturering og afvikling af forsikringsselskaber samt forslag til lov om ændring af lov om forsikringsvirksomhed, lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber, selskabsloven og forskellige andre love

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar.

Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters fagudvalg for selskabs- og finansieringsret og fagudvalget for erstatnings- og forsikringsret.

Overordnede bemærkninger

Lovforslagene indfører et nyt regelsæt for restrukturering og afvikling af forsikringsselskaber og gennemfører samtidig ændringer af Solvens II-reguleringen. Danske Advokater har navnlig følgende bemærkninger:

- Afviklingsfondenes finansiering: Den foreslåede finansieringsordning går videre end direktivets minimumskrav, og der er ikke fastsat et loft over de ekstraordinære bidrag. Danske Advokater anbefaler en tydeligere afgrænsning af fondenes anvendelse og større forudsigelighed for de bidragspligtige selskaber.

- Finansiel Stabilitets beføjelser: Finansiel Stabilitet tillægges vidtgående afviklingsbeføjelser uden at være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler. Danske Advokater anbefaler, at grundlæggende retssikkerhedsgarantier, herunder regler om begrundelse og partsaktindsigt, sikres.

- Ministerens valg af afviklingsværktøj: Det er uklart, hvilken retlig karakter ministerens beslutning har, og hvordan beslutningen kan prøves ved domstolene. Danske Advokater anbefaler, at kompetencefordelingen, de gældende forvaltningsretlige regler og prøvelsesadgangen præciseres.

- Oplysningspligt og advokatfortrolighed: De foreslåede oplysningsbeføjelser rejser spørgsmål om beskyttelsen af fortrolig kommunikation mellem advokater og klienter. Danske Advokater anbefaler, at beskyttelsen præciseres, navnlig ved oplysningskrav rettet mod tredjeparter.

Generelle bemærkninger

Afviklingsfondenes finansiering

Der findes i dag ingen finansieringsordning for afvikling af forsikringsselskaber. Garantifonden for skadesforsikringsselskaber dækker visse forsikringskrav ved konkurs, men finansierer ikke afviklingsværktøjer og betaler ikke kompensation efter no creditor worse off-princippet.

Med lovforslaget etableres to afviklingsfonde, henholdsvis Afviklingsfonden for skadesforsikringsselskaber og Afviklingsfonden for livsforsikringsselskaber, der skal administreres af Finansiel Stabilitet.

IRRD kræver som minimum en finansieringsordning, som kan anvendes til at betale kompensation til kapitalejere og kreditorer, der er blevet stillet ringere ved anvendelsen af afviklingsværktøjer, end de ville være blevet ved almindelig insolvensbehandling. Dette følger af det såkaldte no creditor worse off-princip.

Den foreslåede danske ordning går imidlertid videre end direktivets minimumskrav, idet fondene også skal kunne anvendes til bl.a. likviditetsfinansiering, finansiering af overgangsselskaber og tilførsel af kapital til selskaber under afvikling. Det fremgår ligeledes af lovforslagets almindelige bemærkninger, at der på dette punkt er tale om en videregående gennemførelse af direktivet.

Danske Advokater finder, at anvendelsen af afviklingsfondenes midler til formål, der går videre end direktivets minimumskrav, bør være klart afgrænset i lovgivningen.

Det er samtidig væsentligt, at finansieringsordningen indrettes under hensyntagen til proportionalitet og forudsigelighed for de bidragspligtige selskaber.

Dette gør sig navnlig gældende i forhold til adgangen til at opkræve ekstraordinære bidrag, hvor lovforslaget ikke fastsætter et beløbsmæssigt loft.

Finansiel Stabilitets beføjelser og retssikkerhed

Med lovforslaget tillægges Finansiel Stabilitet en række vidtgående beføjelser i forbindelse med restrukturering og afvikling af forsikringsselskaber.

Beføjelserne omfatter bl.a. muligheden for at overtage kontrollen med et selskab, udskifte dets ledelse, overdrage aktiver og forpligtelser samt nedskrive eller konvertere kapitalinstrumenter og fordringer.

Der er således tale om beføjelser, som kan have betydelige retlige og økonomiske konsekvenser for de berørte selskaber, kapitalejere og kreditorer.

Finansiel Stabilitet er en selvstændig juridisk person med egen formue, er organiseret som en selvstændig offentlig virksomhed og er underlagt Rigsrevisionens forvaltningsrevision. Finansiel Stabilitet er ifølge lovforslagets bemærkninger ikke en del af den offentlige forvaltning og er derfor ikke som udgangspunkt omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at direktivet ifølge bemærkningerne forudsætter, at afviklingsmyndigheden er en national centralbank, et kompetent ministerium, en offentlig forvaltningsmyndighed eller en myndighed, der har fået overdraget offentlige forvaltningsbeføjelser.

Danske Advokater finder, at dette giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, når Finansiel Stabilitet samtidig tillægges beføjelser til at træffe særdeles indgribende beslutninger over for private virksomheder og rettighedshavere.

Hensynet til en hurtig og effektiv afvikling kan begrunde særlige procedureregler. Det ændrer imidlertid ikke ved behovet for, at berørte virksomheder og rettighedshavere sikres grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier.

Ministerens valg af afviklingsværktøj

Efter gældende ret træffer Finanstilsynet beslutning om at inddrage et forsikringsselskabs tilladelse, hvorefter afviklingen forestås af en likvidator, kurator eller administrator.

Efter den foreslåede § 7, stk. 8, skal skatte- og vækstministeren træffe beslutning om valg af afviklingsværktøj for selskaber, der ikke kan gøre brug af forenklede forpligtelser, hvilket navnlig vil være de større og potentielt systemisk vigtige selskaber. Ifølge bemærkningerne løftes beslutningen til ministerielt niveau, så vidtrækkende beslutninger træffes på et politisk ansvarligt niveau.

Finansiel Stabilitet skal i den forbindelse tilvejebringe beslutningsgrundlaget og efterfølgende gennemføre afviklingshandlingen.

Det fremgår imidlertid ikke tilstrækkeligt klart af lovforslaget eller bemærkningerne, hvilken retlig karakter ministerens beslutning har. Bemærkningerne er desuden ikke entydige med hensyn til, om den endelige beslutning træffes af ministeren eller af Finansiel Stabilitet.

Der kan således opstå tvivl om, hvorvidt beslutningen skal anses som en selvstændig forvaltningsafgørelse eller som en intern instruks til Finansiel Stabilitet.

Denne sondring har betydning for, hvilke retssikkerhedsgarantier der gælder, herunder om forvaltningslovens regler finder anvendelse, samt hvordan beslutningen kan prøves ved domstolene.

Danske Advokater finder det væsentligt, at der skabes klarhed om kompetencefordelingen og de retlige muligheder for at anfægte ministerens beslutning.

Oplysningspligt og advokatfortrolighed

Danske Advokater finder anledning til at fremhæve behovet for en klar beskyttelse af fortrolig kommunikation mellem advokater og klienter i forbindelse med de foreslåede regler om oplysningspligt.

Advokatfortroligheden er en grundlæggende forudsætning for, at virksomheder og andre rettighedshavere kan søge juridisk rådgivning og varetage deres retlige interesser uden risiko for, at fortrolige oplysninger, juridiske vurderinger og strategiske overvejelser, som deles med deres advokat, uden klar lovhjemmel og tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige garantier kræves udleveret til myndighederne, videregives til tredjeparter eller anvendes imod dem. Beskyttelsen er således ikke alene et spørgsmål om advokatens tavshedspligt, men udgør en væsentlig retssikkerhedsgaranti, der understøtter adgangen til uafhængig juridisk rådgivning og effektiv varetagelse af egne rettigheder.

Dette hensyn gør sig også gældende i situationer, hvor myndighederne har et legitimt behov for oplysninger med henblik på at gennemføre en effektiv afvikling.

Det bør derfor sikres, at de foreslåede oplysningsbeføjelser ikke medfører, at beskyttelsen af fortrolig kommunikation mellem advokat og klient kompromitteres.

Danske Advokater finder derfor, at der er behov for en tydelig afgrænsning af oplysningspligten, når der kan rettes krav om udlevering af oplysninger fra tredjeparter.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser/løsningsforslag

§§ 67 og 69 – Afviklingsfondenes finansiering

Afviklingsfonden for skadesforsikringsselskaber foreslås opbygget gennem bidrag fra forsikringsbranchen med et målniveau på 1 mia. kr. i 2027-niveau og en opbygningsperiode på ti år. De årlige bidrag fordeles efter selskabernes bruttopræmier.

Afviklingsfonden for livsforsikringsselskaber foreslås derimod etableret som en hvilende fond, der kan aktiveres efter ministerens beslutning. Efter aktivering er der bidragspligt, så længe fondens formue er negativ.

Ministeren kan fastsætte nærmere regler om fondenes målniveauer og indeksering, og fondene kan desuden optage lån, herunder med statsgaranti.

Efter § 69, stk. 1, nr. 2, kan fondenes midler bl.a. anvendes til køb af kapitalinstrumenter i et selskab under afvikling med henblik på rekapitalisering. Dette forudsætter efter bestemmelsens stk. 2, at selskabet som minimum har mistet sin egenkapital og eventuelle ansvarlige lånekapital.

Efter § 67, stk. 5, kan Finansiel Stabilitet opkræve ekstraordinære bidrag, hvis fondenes midler ikke er tilstrækkelige.

Der er imidlertid ikke fastsat et beløbsmæssigt loft over disse bidrag.

Lovforslaget giver mulighed for at udskyde betalingen i op til seks måneder, hvis betalingen vil kunne bringe et selskabs likviditet eller solvens i fare. Denne mulighed ændrer imidlertid ikke ved, at selskaberne kan blive pålagt betydelige ekstraordinære økonomiske forpligtelser, hvis størrelse ikke på forhånd kan fastlægges. Det bemærkes, at det efter bemærkningerne til § 67 forudsættes, at de ordinære bidrag så vidt muligt fordeles jævnt under hensyn til selskabernes finansielle stilling, og at bemærkningerne fremhæver, at bidragene er fradragsberettigede, og at sektoren får gavn af et effektivt afviklingssetup. Tilsvarende hensyn til forudsigelighed og jævn fordeling bør efter Danske Advokaters opfattelse gælde for de ekstraordinære bidrag.

Danske Advokater anbefaler, at adgangen til at anvende afviklingsfondenes midler til andre formål end den kompensation, som følger af direktivets minimumskrav, enten udgår eller afgrænses nærmere i loven.

Danske Advokater anbefaler endvidere, at der fastsættes et årligt loft over ekstraordinære bidrag, eksempelvis beregnet som en procentdel af selskabernes bruttopræmier eller forsikringsmæssige hensættelser.

Endelig anbefales det, at forsikringsbranchen høres eller på anden måde inddrages, inden der træffes beslutning om ændringer af fondenes målniveauer eller aktivering af Afviklingsfonden for livsforsikringsselskaber.

§ 54 – Finansiel Stabilitets beføjelser og domstolsprøvelse

Efter § 54 kan enhver fysisk eller juridisk person, der er berørt af en beslutning om en krisestyringsforanstaltning, indbringe beslutningen for domstolene.

Et søgsmål har imidlertid ikke i sig selv opsættende virkning, og der gælder en formodning for, at beslutningen kan fuldbyrdes straks.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at domstolene efter en konkret vurdering kan tillægge et søgsmål opsættende virkning.

Denne ordning indebærer, at en afviklingshandling kan være gennemført, inden dens lovlighed efterfølgende prøves ved domstolene. I sådanne tilfælde vil den berørte part som udgangspunkt være henvist til at kræve erstatning, ud over den kompensation, der eventuelt følger af no creditor worse off-princippet.

Danske Advokater finder på den baggrund, at det er væsentligt at sikre grundlæggende forvaltningsretlige garantier ved Finansiel Stabilitets udøvelse af beføjelser efter loven.

Danske Advokater anbefaler, at det præciseres i lovforslaget, at relevante grundlæggende forvaltningsretlige garantier finder anvendelse på Finansiel Stabilitets beslutninger efter loven.

Dette kan eksempelvis ske ved at gøre forvaltningslovens regler om begrundelse og partsaktindsigt anvendelige i det omfang, det er foreneligt med hensynet til en hurtig og effektiv afviklingsproces.

§§ 7, stk. 8, og 54 – Ministerens valg af afviklingsværktøj

Efter § 7, stk. 8, træffer ministeren beslutning om valg af afviklingsværktøj for selskaber, der ikke kan gøre brug af forenklede forpligtelser, mens Finansiel Stabilitet gennemfører den efterfølgende afviklingshandling.

Det er imidlertid uklart, om ministerens beslutning har karakter af en selvstændig forvaltningsafgørelse eller en intern instruks til Finansiel Stabilitet.

Efter § 54 kan berørte personer og virksomheder indbringe beslutninger om krisestyringsforanstaltninger for domstolene. Det er dog ikke tydeligt, hvordan denne prøvelsesadgang forholder sig til ministerens forudgående valg af afviklingsværktøj.

Det fremgår således ikke klart, om ministerens beslutning kan prøves selvstændigt, eller om prøvelsen alene kan ske som led i et søgsmål vedrørende Finansiel Stabilitets efterfølgende afviklingshandling.

Det er endvidere uklart, hvem der i sådanne tilfælde vil være rette sagsøgte.

Danske Advokater bemærker desuden, at følgelovforslaget indebærer, at visse afgørelser efter lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber flyttes fra Finanstilsynet til ministeren. Herved bortfalder den hidtidige adgang til administrativ rekurs til Erhvervsankenævnet.

Danske Advokater anbefaler, at det i lovteksten eller bemærkningerne præciseres:

I) Hvilken retlig karakter ministerens beslutning om valg af afviklingsværktøj har.
II) Om og i hvilket omfang forvaltningsloven finder anvendelse på beslutningen.
III) Hvordan beslutningen kan indbringes for domstolene, herunder om ministerens valg kan prøves selvstændigt.
IV) Hvem der er rette sagsøgte ved et søgsmål om beslutningens lovlighed.

§ 8 i hovedloven og den foreslåede § 235 d i lov om forsikringsvirksomhed – Oplysningspligt

Den foreslåede § 8 i hovedloven og den foreslåede § 235 d i lov om forsikringsvirksomhed indeholder regler om adgang til at kræve oplysninger udleveret.

Bestemmelserne spejler begge den gældende § 269 i lov om forsikringsvirksomhed.

Den gældende § 269 viderefører uden tilsigtede materielle ændringer tidligere bestemmelser om Finanstilsynets adgang til at kræve oplysninger udleveret, herunder den tidligere § 347 i lov om finansiel virksomhed fra 2003 og forudgående tilsynsregulering.

Danske Advokater bemærker, at det ikke fremgår udtrykkeligt af de hidtidige lovbemærkninger, at oplysninger omfattet af advokatfortrolighed generelt er undtaget fra oplysningspligten efter § 269.

Det bemærkes samtidig, at oplysningspligten efter den gældende bestemmelse skal iagttages under hensyntagen til retssikkerhedslovens § 9, stk. 1.

Danske Advokater anbefaler, at det præciseres i lovbemærkningerne, at den type oplysninger, der kan kræves udleveret efter de foreslåede bestemmelser, ikke går videre, end hvad der følger af den nugældende § 269 i forsikringsvirksomhedsloven.

§ 32, stk. 1, nr. 1 – Oplysningskrav over for tredjeparter og advokatfortrolighed

Den foreslåede § 32, stk. 1, nr. 1, giver Finansiel Stabilitet en vidtgående adgang til at kræve oplysninger udleveret fra enhver. Bestemmelsens personkreds omfatter således ikke alene selskabet under afvikling og dets koncernselskaber, men også andre relevante tredjeparter.

Den foreslåede bestemmelse adskiller sig dermed fra de hidtidige regler om oplysningspligt. Bestemmelsens brede personelle anvendelsesområde giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, da det ikke fremgår tilstrækkeligt klart, hvordan oplysningsbeføjelsen skal afgrænses i forhold til advokaters tavshedspligt og beskyttelsen af fortrolig kommunikation mellem advokat og klient.

En beslægtet bestemmelse findes i § 193, stk. 8, i lov om forsikringsvirksomhed vedrørende revisorer. Den foreslåede beføjelse er reelt afgrænset af Finansiel Stabilitets vurdering af, hvilke oplysninger der er nødvendige for gennemførelsen af en afviklingshandling.

Danske Advokater finder, at denne brede adgang til at kræve oplysninger udleveret bør ledsages af en tydelig beskyttelse af advokatfortroligheden.

Det bør navnlig præciseres, at fortrolig kommunikation mellem en advokat og dennes klient ikke kan kræves udleveret alene med henvisning til de foreslåede oplysningsbeføjelser.

Beskyttelsen bør gælde, uanset om den fortrolige kommunikation befinder sig hos advokaten eller klienten.

Tilsvarende bør det afklares, hvordan myndighederne skal håndtere oplysninger, som er omfattet af retligt beskyttede fortrolighedsforpligtelser, herunder i relation til advokater.

Der bør endvidere være en klar procedure for behandlingen af indsigelser om advokatfortrolighed.

Dette gælder navnlig muligheden for at få prøvet en indsigelse, inden oplysningerne udleveres, og håndteringen af eventuelle påbud og sanktioner, mens indsigelsen behandles.

Danske Advokater anbefaler derfor, at det udtrykkeligt præciseres, at de foreslåede oplysningsbeføjelser ikke tilsidesætter beskyttelsen af fortrolig kommunikation mellem advokat og klient.

Det anbefales desuden, at beskyttelsen gælder, uanset om oplysningerne opbevares hos advokaten eller klienten, og at der sikres en klar procedure for prøvelse af indsigelser om fortrolighed.

§ 25, stk. 6, nr. 5, og stk. 8, nr. 5 – Beskyttelse af skadelidte ved lovpligtige ansvarsforsikringer

Efter den foreslåede § 25, stk. 6, nr. 5, er forpligtelser, der udspringer af lovpligtig motoransvarsforsikring, undtaget fra anvendelsen af nedskrivnings- og konverteringsværktøjet.

For andre lovpligtige ansvarsforsikringer følger det derimod af § 25, stk. 8, nr. 5, at Finansiel Stabilitet efter en konkret vurdering kan beslutte helt eller delvist at undtage de pågældende forpligtelser.

Denne forskel i beskyttelsesniveau giver efter Danske Advokaters opfattelse anledning til spørgsmål.

Formålet med lovpligtige ansvarsforsikringer er bl.a. at beskytte skadelidte ved at sikre forsikringsdækning for nærmere bestemte erstatningskrav.

Det er derfor væsentligt, at skadelidtes retsstilling er klar og forudsigelig, hvis det ansvarsforsikringsselskab, som skal dække kravet, bliver omfattet af en afviklingsprocedure.

Danske Advokater anbefaler, at lovbemærkningerne uddybes med en nærmere begrundelse for, hvorfor krav under lovpligtig motoransvarsforsikring er automatisk undtaget fra nedskrivning og konvertering, mens krav under andre lovpligtige ansvarsforsikringer alene kan undtages efter en konkret vurdering.

Det bør samtidig præciseres, hvordan kriterierne om streng nødvendighed og forholdsmæssighed skal anvendes ved vurderingen af andre lovpligtige ansvarsforsikringer.

§ 3, stk. 1, nr. 16 – Erstatningskrav, der endnu ikke er endeligt opgjort

Efter den foreslåede § 3, stk. 1, nr. 16, omfatter definitionen af forsikringskrav bl.a. beløb, som et forsikringsselskab skylder forsikrede, forsikringstagere, begunstigede eller skadelidte, herunder beløb, der er hensat til sådanne personer, når det skyldige beløb endnu ikke kan opgøres som følge af ukendte faktorer.

Danske Advokater finder det positivt, at definitionen også tager højde for krav, der endnu ikke kan opgøres endeligt.

Det giver imidlertid anledning til spørgsmål om håndteringen af sådanne krav i forbindelse med værdiansættelse og eventuel nedskrivning under en afviklingsprocedure.

Problemstillingen kan eksempelvis g være relevant for visse personskadesager, hvor der kan gå længere tid fra skadens indtræden, til de endelige følger kan fastlægges.

Det gælder eksempelvis erstatningskrav vedrørende varigt mén og erhvervsevnetab, hvor kravets endelige størrelse først kan opgøres flere år efter skadens indtræden.

Det kan i den forbindelse være relevant at overveje, hvordan der ved værdiansættelsen tages højde for forsikringskrav, hvis endelige størrelse først kan fastlægges på et senere tidspunkt, og hvor der således kan være usikkerhed om den faktiske erstatningsforpligtelse på tidspunktet for afviklingen.

Det kan endvidere være relevant at få belyst, hvordan de foreslåede regler håndterer tilfælde, hvor en skade er indtrådt inden afviklingen, men først anmeldes eller konstateres efterfølgende.

Dette bør tillige ses i sammenhæng med Garantifondens anmeldelsesfrister og reglerne om undtagelser for personer, der ikke har kunnet gøre deres ret gældende rettidigt.

Danske Advokater anbefaler, at det præciseres:

I) Hvordan erstatningskrav håndteres, hvis det efter iværksættelse af en afviklingshandling viser sig, at kravets endelige størrelse overstiger det beløb, der blev lagt til grund ved værdiansættelsen.

II) Hvordan de foreslåede regler finder anvendelse på krav vedrørende skader, der er indtrådt, men endnu ikke anmeldt eller konstateret på tidspunktet for afviklingen.

III) Hvordan Garantifondens anmeldelsesfrister og mulighederne for at gøre krav gældende efter fristernes udløb finder anvendelse i tilfælde, hvor en skadesfølger først kan konstateres eller opgøres efter afviklingen.

Danske Advokater finder det i den forbindelse væsentligt, at der er klarhed om, hvordan skadelidtes ret til erstatning sikres i tilfælde, hvor skadens endelige følger først, kan fastlægges efter afviklingen.

<u>Garantifondens dækningsområde – de foreslåede §§ 1 b, 4 a og 4 b</u>

Følgelovforslaget indeholder ændringer af reglerne om Garantifonden for skadesforsikringsselskaber, herunder en udvidelse af fondens dækningsområde til også at omfatte visse krav i forbindelse med afvikling af forsikringsselskaber.

Efter forslaget vil Garantifonden endvidere kunne medvirke til, at forsikringsforpligtelser overføres til et andet forsikringsselskab.

Danske Advokater finder det væsentligt, at det tydeligt fremgår af reglerne, hvilke forsikringstagere og skadelidte der er beskyttet gennem de forskellige ordninger, og hvordan beskyttelsen fungerer i samspillet mellem Garantifondens regler og det nye afviklingsregime.

Det bør navnlig præciseres, hvilken retsstilling skadelidte har, hvis deres erstatningskrav ikke er omfattet af Garantifondens dækning og samtidig bliver genstand for nedskrivning i forbindelse med afviklingen.

Sådanne tilfælde rejse spørgsmål om, hvorvidt skadelidte selv skal bære det økonomiske tab, eller om der findes andre beskyttelsesmekanismer, som sikrer hel eller delvis kompensation.

Danske Advokater anbefaler, at lovforslaget eller bemærkningerne præciserer:

I) Hvilke kategorier af skadelidte og erstatningskrav der er omfattet af Garantifondens dækning under det foreslåede afviklingsregime.
II) Hvordan Garantifondens dækning spiller sammen med reglerne om nedskrivning og konvertering af forsikringskrav.
III) Hvilken beskyttelse der gælder for skadelidte, hvis deres krav falder uden for Garantifondens dækningsområde og samtidig nedskrives som led i afviklingen.

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater opfordrer til, at de anførte forhold adresseres i det videre lovgivningsarbejde.

Danske Advokater står gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Hakop Muradian
Juridisk konsulent
Danske Advokater