



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høring

Utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring til å omfatte grensekryssende virksomhet

Søksmålsadgang og innkalling av avgift
18. desember 2025



1. Innledning	3
2. Utvidelse av garantiordningens dekningsområde	3
3. Sikring av søksmålsadgang i Norge	3
3.1. Problemstillingen	3
3.2. Alternative løsninger	5
3.2.1. Garantiordningen som skadesaksbehandler	5
3.2.2. Yrkesskadeforsikringsforeningen som skadesaksbehandler	6
3.2.3. Bistand fra Regjeringsadvokatembetet	6
3.2.4. Forvaltningsklage	6
3.3. Intrederett i skadelidtes krav	7
3.4. Virkning på allerede inntrådte tilfeller av konkurs	7
4. Innkalling av midler	8
4.1. Gjeldende ordning	8
4.2. Sammenligning med andre land	9
4.2.1. EØS-området	9
4.2.2. Særlig om Danmark	10
4.3. Unnlatelse av å kalle inn midler ved lave inntekter	10
5. Finanstilsynets vurdering og forslag til gjennomføring	11
5.1. Finanstilsynets vurdering	11
5.2. Forslag til gjennomføring av regelverksendringer	12
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	12
6.1. Konsekvenser for myndighetene	12
6.2. Konsekvenser for forsikringsmarkedet	13
7. Forslag til endringer i finansforetakskriften	13

1. Innledning

Finansdepartementet har i brev av 29. august 2025 (oppdragsbrevet) bedt Finanstilsynet utarbeide et høringsnotat med utredning av enkelte spørsmål som er reist som følge av forslaget om å utvide virkeområdet for Garantiordningen for skadeforsikring (garantiordningen) i Prop. 164 L (2024-2025). Forslaget innebærer at de samme skadeforsikringer som er dekket av garantiordningen ved konkurs mv. i norske forsikringsforetak og i forsikringsforetak fra andre EØS-land med filialer i Norge, skal være dekket også når forsikringen er solgt i Norge gjennom grensekryssende virksomhet.

Finansdepartementet skisserer i oppdragsbrevet at garantiordningen selv skal kunne vurdere og avgjøre saker, og på den måten bli gjenstand for søksmål.

Utredningen omfatter spørsmål knyttet til søksmålsadgang og innkalling av midler fra medlemmer i garantiordningen.

I likhet med Finansdepartementets begrepsbruk i proposisjonen, vil Finanstilsynet i det følgende benytte begrepet konkurs om konkursbehandling etter andre lands rett, avvikling under offentlig administrasjon og øvrige typer avvikling som vil kunne likestilles med disse.

2. Utvidelse av garantiordningens dekningsområde

I dag er det kun norske skadeforsikringsselskapet og norske filialer av forsikringsselskaper med hovedsete i annen EØS-stat (EØS-selskaper), som etter finansforetaksloven § 20A-3 (2) er medlem av garantiordningen. Dette spørsmålet ble drøftet i Ot.prp. nr. 58 (2004-2005)¹ og i høringsnotat² ved vurdering av hhv. ordningen og forskriften i 2005.

I høringsnotatet fra Justisdepartementet³ ble det foreslått å utvide ordningen til å dekke yrkesskadeforsikring og andre lovpålagte ansvarsforsikringer tegnet på grensekryssende basis. Muligheten til å inkludere alle typer forsikringer garantiordningen ellers dekker, ble funnet å medføre en vesentlig større risiko for at norske foretak og filialer ville måtte finansiere utbetalinger fra ordningen.

I Prop. 164 L (2024-2025) er utvidelsen av garantiordningen til å dekke forsikringer tegnet på grensekryssende basis foreslått til likevel å gjelde hele garantiordningens virkeområde. Finansdepartementet viser i oppdragsbrevet til at dette vil sikre likebehandling av skadelidte i Norge ved konkurs mv. i forsikringsforetak, enten forsikringen er kjøpt i norsk forsikringsforetak, i filial av forsikringsforetak fra annet EØS-land eller direkte fra forsikringsforetak i annet EØS-land gjennom grensekryssende virksomhet.

3. Sikring av søksmålsadgang i Norge

3.1. Problemstillingen

Høyesterett kom i kjennelse HR-2020-2175-A av 11. november 2020 til at et søksmål fra en skadelidt arbeidstaker var omfattet av konkursunntaket i Luganokonvensjonens artikkel 1 nr. 2 bokstav b, slik at konvensjonen ikke fikk anvendelse og at søksmål ikke kan anlegges ved saksøkers alminnelige verneting i Norge. Saken gjaldt en skadelidt som var forsikret i det

¹

<https://www.regjeringen.no/contentassets/421133f44ce94d2eb9e3bd97a62203fd/no/pdfs/otp200420050058000ddpdfs.pdf>

² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fin/hdk/2006/0106/ddd/pdfv/289421-080906_horingsnotat_fra_kt.pdf

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/db93ac00fac04561a06cf96b67435a66/horingsnotat-om-garantiordninger-ved-konkurs-i-forsikringsforetak-som-tilbyr-yrkesskadeforsikring.pdf>

danske forsikringsforetaket Alpha Insurance A/S (Alpha).⁴ Høyesterett viste i avsnitt 40 til en uttalelse fra Rt.1996-25:

"Formålet med konkursunntaket er at konkurstypiske spørsmål skal avgjøres i konkurslandet. Domstolene i andre land skal ikke ta stilling til konsekvensene av betalingsinnstilling og konkurs."

Videre fremgår det i avsnitt 62 at:

"Jeg er enig med A i at det ikke følger direkte av konkursunntaket at søksmål anlagt mellom parter hjemmehørende i konvensjonsstatene, må anlegges i konkurslandet. Etter ordlyden er virkningen av at unntaket kommer til anvendelse, begrenset til at konvensjonens regler om verneting ikke gjelder. Høyesterettsavgjørelsene fra 1996 og 2017 må imidlertid forstås slik at søksmål som faller inn under Luganokonvensjonens konkursunntak, ikke har «tilstrekkelig tilknytning til Norge» dersom konkursen er åpnet i andre konvensjonsstater, jf. tvisteloven § 4-3. Søksmålet må i slike tilfeller anlegges der konkursen er åpnet."

Hvis Lugano-konvensjonen ikke kommer til anvendelse, vil vernetingsreglene for det aktuelle rettsområdet saken gjelder kommer til anvendelse.

For konkurs vil dette normalt være landet konkursboet har tilhold. Insolvensforordningen ((EU) 2015/848) er ikke en del av EØS-avtalen, men er delvis ensidig gjennomført i konkursloven.

Regelverket for forsikringsvirksomhet er derimot EØS-relevant og Solvens II-regelverket er gjennomført i norsk rett. Dette regelverket inneholder særlige vernetingsregler for forsikringskontrakter. Norge står derfor ikke fritt til å regulere forsikringsrettslige spørsmål.

I praksis betyr dette at norske skadelidte forsikringskunder må reise søksmål i landet konkursboet til forsikringsselskaper har tilhold. I saken som ble avgjort av Høyesterett, der Alpha hadde avvist kravet før konkursen, mens søksmålet ble reist etter konkursen, betyr det dessuten at den formelle fordringsprøvelsen må være gjennomført før søksmål kan reises.

Syv år etter konkursen i Alpha, er det kun krav meldt etter den danske konkursloven § 94 om rimelige omkostninger for å få til en samlet rekonstruksjon, akkord e.l. som er utbetalt⁵. Det må fortsatt forventes å gå lang tid før andre krav formelt prøves av konkursboet.

I en tvist mellom Garantifonden for skadeforsikringsselskaper og konkursboet om Garantifondens forlodsrett, ble det i SØ- og Handelsretens dom av 5. juli 2024⁶ anslått at øvrige kreditorers dividende ville utgjøre mellom 55,6 og 33,5 prosent avhengig av utfallet av to separate søksmål. En norsk skadelidte som får medhold i et søksmål vil få sitt krav dekket fullt ut enten av Garantifondens for skadeforsikring dersom det er snakk om en forsikring tegnet i Alphas norske filial, eller fra den norske stat dersom det er snakk om en forsikring tegnet på grensekryssende basis.

Finansdepartementet skisserer i oppdragsbrevet som nevnt over at garantiordningen selv skal kunne vurdere og avgjøre sakene, og på den måten bli gjenstand for søksmål. Vernetingsspørsmålet som oppsto i HR-2020-2175-A vil på den måten unngås, og norske skadelidte unngår å måtte reise søksmål for utenlandske domstoler. Disse spørsmålene vil bli behandlet i det følgende.

⁴ [Alpha Insurance AS konkurs - Finanstilsynet.no](https://www.forsikringsmyndigheten.no/alpha-insurance-as-konkurs)

⁵ <https://alphagroup.dk/wp-content/uploads/2025/09/Redeg%C3%B8relse-05.09.2025.pdf>

⁶ https://domstol.fe1.tangora.com/media/-300011/files/BS-43555-2022-SHR_Dom.pdf

3.2. Alternative løsninger

3.2.1. Garantiordningen som skadesaksbehandler

Saksgangen i Alpha-sakene

Etter konkursåpningen i Alpha ble det inngått en avtale mellom konkursboet og garantiordningen som regulerer saksgangen fra skadesaken er ferdigbehandlet av konkursboet til utbetaling skjer. Tilsvarende avtale ble inngått for saker garantiordningen behandler på vegne av Staten, jf. finansforetaksforskriften § 20A-8.

I korte trekk er saksgangen at konkursboet sender en godkjent sak til garantiordningen. I ordinære saker gjennomgår sekretariatet saken og gjør enkle sjekker av politen opp mot tidspunktet for skaden osv. Deretter forelegges den for garantiordningens styreleder, som er gitt fullmakt til alene å godkjenne kurante saker. Andre saker behandles av det samlede styret. Etter godkjenning ber sekretariatet om at konkursboets skadesaksbehandler innhenter en bekreftelse på at skadelidtes krav overdras til garantiordningen eller Staten ved utbetaling. Når slik erklæring er mottatt utbetales beløpet via skadesaksbehandleren. Den ekstra ressursbruken hos skadesaksbehandleren belastes garantiordningen eller Staten.

Selv etter Alpha-saken, der bare noen hundre skadelidte var i Norge, og konkursboets skadesaksbehandling legges til grunn, ble Finanstilsynets ressursbruk knyttet til sekretariatsfunksjonen mangedoblet for å håndtere utbetalingene. I første omgang var kun om lag en tredjedel av de norske skadelidte omfattet av garantiordningen. Ved beslutningen i 2024 om at Staten påtok seg ansvaret for skadelidte med forsikring kjøpt på grensekryssende basis, ble de siste to tredjedelene av de skadelidte også gjenstand for individuell saksbehandling under garantiordningen.

Etter konkursen i Alpha oppstod det dessuten svært mange problemstillinger som måtte avklares og det var stort informasjonsbehov hos skadelidte og andre berørte. I den anledning ble det utvekslet dokumentasjon og avholdt møter mellom garantiordningen og hhv. Garantifonden og konkursboet.

Garantiordningen gikk også til søksmål i Danmark mot Garantifonden for skadeforsikringsselskaper og har vært partshjelp i en tvist mellom konkursboet og garantifonden. Særlig førstnevnte tvist krevde betydelige ressurser over lang tid.

Finanstilsynet som tilsynsmyndighet

Finansforetaksforskriften § 20A-7 tredje ledd bestemmer at Finanstilsynet, i en administrasjons- eller konkurssituasjon, skal "sikre at interessene til forsikringstakerne i filial her i riket blir ivaretatt". Finanstilsynet har forstått denne bestemmelsen slik at den ikke innebærer å bistå forsikringstakere med konkret juridisk eller annen bistand i enkeltsaker, men skal legge til rette for at forsikringstakernes interesser skal sikres på et generelt, mer overordnet nivå. Enkelte advokater i Alpha-saken har imidlertid anført at Finanstilsynets bistandsplikt går lenger, og anmodet om konkret bistand fra Finanstilsynet i enkeltsaker.

Uansett hvor langt bistandsplikten strekker seg, vil tiltak som Finanstilsynet iverksetter for å sikre forsikringstakernes interesser i en konkurssituasjon kunne bygge på vurderinger og/eller tolkninger av både juss og faktum, som kan stå i motsetning til de vurderinger som Finanstilsynet som garantiordningens sekretariat vil måtte anføre som et ledd i utførelsen av sekretariatsrollen. Dette vil i enda større grad kunne gjøre seg gjeldende dersom sekretariatsrollen vil bestå av skadesaksbehandling og oppfølging av tvister som representant for saksøkte.

Også i en situasjon der garantiordningen utkontrakterer skadesaksbehandlingen til andre, vil selve utkontrakteringen og oppfølgingen av dette være ressurskrevende. Denne typen arbeid ligger på siden av Finanstilsynets ordinære oppgaver.

3.2.2. Yrkesskadeforsikringsforeningen som skadesaksbehandler

Siden 2009 har YFF utkontraktert skadesaksbehandlingen til et eksternt advokatfirma. Av YFFs årsberetning for 2024 fremgår det at YFF i 2023 behandlet 57 saker, hvorav 25 ble meldt under "kasteballavtalen" og i 2024 45 saker, hvorav 14 ble meldt under "kasteballavtalen". Denne avtalen innebærer at det er uenighet mellom flere forsikringsselskaper om hvem som skal erstatte skaden, tar YFF over saksbehandlingen. Dersom et ansvarsbetingende konstateringstidspunkt blir avklart fortsetter den videre saksbehandling i det forsikringsselskap som hadde yrkesskadeforsikringen på konstateringstidspunktet.

I årsberetningen skriver YFF at foreningen vil gå til anskaffelse av en ressurs som innehar kompetanse på personskadeoppgjør. YFF har som følge av denne ordningen betydelig erfaring med skadesaksbehandling i yrkesskadesaker.

YFF behandler utelukkende saker knyttet til yrkesskade. Dersom det kun var snakk om å utvide garantiordningens dekningsområde til slike saker, antas det at YFF ville kunne være egnet til å påta seg skadesaksbehandlingen for garantiordningen. Dersom garantiordningen i samsvar med forslaget utvides til å dekke alle typer skadeforsikring, som for øvrig omfattes av garantiordningens dekningsområde, også for foretak som driver grensekryssende til Norge, antas det at YFF kun vil være en aktuell part dersom selskapet som tas under konkursbehandling utelukkende har tegnet yrkesskadeforsikring i Norge.

En ulempe ved å ha YFF som skadesaksbehandler kan være at det kan oppstå situasjoner som kan medføre forskjellige skadesaksbehandlere og potensielt saksøkte avhengig av hvilken type forsikringsprodukt EØS-selskapet har solgt i Norge.

Alpha solgte nesten utelukkende yrkesskadeforsikringer i Norge, men hadde også enkelte andre produkter. I tillegg har det vært noen få saker der det er fremkommet at forsikringspolisen, som i utgangspunktet gjaldt yrkesskade, har inneholdt elementer som går utover yrkesskadedelen av forsikringen. Det typiske har vært utvidet dekning til å omfatte menerstatning ved varig medisinsk invaliditet under 15 prosent. I enkelte tilfeller har også fritids- eller kollektiv ulykkesforsikring vært solgt sammen med yrkesskadeforsikringen. I et slikt tilfelle vil saksøker risikere å måtte forholde seg til to forskjellige skadesaksbehandlere og saksøkte.

3.2.3. Bistand fra Regjeringsadvokatembetet

Dersom garantiordningen kan forvente å bli saksøkt jevnlig, og i perioder også hyppig, vil det bli behov for juridisk bistand. Det kan anføres at bistand ved prosedyre for domstolene kan settes bort til advokatfirmaer, men å administrere innkjøp og å følge opp eksterne advokater i en rekke saker på kort varsel vil være krevende. I stedet for en ordning der garantiordningen kjøper advokattjenester for hver konkurs, bør en ordning der Regjeringsadvokaten kan fungere som et fast advokatkontor ved søksmål forbundet med konkurs i EØS-selskaper vurderes.

3.2.4. Forvaltningsklage

Med unntak av bestemmelsen om omgjøring av vedtak uten klage, er ikke forvaltningslovens bestemmelser om klagebehandling gjort gjeldende for garantiordningen. Etter finansforetaksforskriften § 20A-5 femte ledd kan imidlertid garantiordningens vedtak om utbetaling påklages til Finansdepartementet. I høringsnotatet fra 2005 er dette begrunnet med hensynet til de dekningsberettigede. Det samme hensynet ligger bak forslaget om å gjøre EØS-selskaper som driver grensekryssende virksomhet til medlemmer av garantiordningen, og til å gi dekningsberettigede søksmålsadgang i Norge. Å kreve en administrativ klageadgang vil, der klageinstansen er enig med skadesaksbehandleren, være forsinkende og fordyrende.

Av Prop. 164 L (2024-2025) synes det dessuten forutsatt at det ikke vil være i strid med ordlyden i finansforetaksloven å fastsette i forskrift at garantiordningens vedtak kan gjøre direkte til gjenstand for søksmål. Det antas derfor at en forskriftsbestemmelse som fraviker hovedregelen om en administrativ klageinstans i dette tilfellet ikke vil være i strid med forvaltningslovens bestemmelser.

Det foreslås å innta en uttrykkelig bestemmelse om søksmålsadgangen i § 20A-5 annet ledd.

3.3. Inntrederett i skadelidtes krav

Forsikringsselskaper har regressrett ved utbetaling av krav til skadelidte innenfor rettighetene skadelidte selv ville hatt til å kreve erstatning.

Forsikringsgarantiordninger vil normalt ha lovfestet inntrederett i skadelidtes krav mot forsikringsselskapets konkursbo. Den norske ordningens inntrederett er regulert i finansforetaksloven § 20A-6 tredje ledd. Garantiordningen har samme prioritet som skadelidte.

I Alpha-saken ble det, som nevnt over, inngått en avtale mellom garantiordningen og konkursboet, men avtalen forutsetter at boet anser saken som ferdigstilt fra dets hånd, og det tas forbehold om formell fordringsprøvelse. Også i konkursen i Gable Insurance i Liechtenstein i 2016, ser det ut til at flere garantiordninger, herunder den danske, er akseptert som trådt inn i skadelidtes krav ved utbetaling.

Det har på grunn at tidsrammen ikke vært mulig å utrede europeiske regressregler i detalj. I et tilfelle der nasjonal lovgivning ensidig bestemmer at garantiordningen i vertslandet skal overta ansvaret for skadesaksbehandlingen som et ledd i å sikre skadelidtes adgang til å saksøke et organ annet enn konkursboet, kan det ikke ses bort fra at konkursbo vil anføre at kravet bortfaller dersom en annen medlemsstat frivillig påtar seg å dekke tap lidt av skadelidte i vertsstater, når bakgrunnen for å gjøre det er å unngå en ensartet konkursbehandling i konkurslandet. Dette fremstår som særlig aktuelt hvis vertslandets garantiordning også overtar skadesaksbehandlingen. En løsning som den foreslåtte, vil altså kunne medføre at den norske garantiordningen vil måtte bære det fulle tapet uten mulighet for å motta dividende fra boet.

Til illustrasjon har Alpha-saken vist at ulike prioritetsbestemmelser har medført utfordringer knyttet til rentekrav, som for tvungne ansvarsforsikringer skal dekkes etter finansforetaksforskriften § 20A-5 tredje ledd. Slike rentekrav er etterprioritert i dansk konkursrett. Rentebeløpene garantiordningen utbetaler må derfor kalkuleres og meldes separat i konkursboet. Sannsynligheten for dekning av etterprioriterte krav er lav. Tilsvarende forskjeller i medlemstatenes nasjonale kreditorhierarkier må forventes i andre EØS-stater.

3.4. Virkning på allerede inntrådte tilfeller av konkurs

Å gi en regelverksendring som dette (søksmålsadgang) tilbakevirkende kraft til forbrukeres gunst må i utgangspunktet anses som et gode, men risikerer å gi forskjellsbehandling.

Selv om konkursen i Alpha er den konkursen det er mest nærliggende å tenke på nå, vil regelverksendringen også kunne påvirke konkurser i andre forsikringsselskapet, og det vil være krevende å trekke et hensiktsmessig skille basert på klare og rettfærdige kriterier.

Finanstilsynet som sekretariat for garantiordningen har i liten grad oversikt over skadesaker som er avslått. De fleste skadelidte med godkjente krav som var forsikret i Alpha vil ha fått dekning, enten gjennom garantiordningen selv, eller gjennom ordningen i finansforetaksforskriften § 20A-8. Heller ikke for andre konkurser har vi kjennskap til om det er noen skadesaker som kunne ha vært meldt dersom EØS-selskapet hadde vært medlem av garantiordningen på tidspunktet for konkursen.

Både skadelidte i Alpha, og i andre konkurser, kan få et inntrykk av at den norske garantiordningen vil stille mindre strenge krav enn forsikringsselskapets/konkursboets skadesaksbehandler stiller og slik sett ha et incentiv til å fremme krav. Dette kan imidlertid ikke være hensikten med en slik regel. Det må legges opp til at skadesaksbehandlingen følger de regler og skjønnsmessige vurderinger som følger av god saksbehandlingsskikk.

I henhold til en oversikt over globale forsikringskonkurser utarbeidet av den kanadiske garantiordningen PACICC⁷ har det vært 84 konkurser innen skadeforsikring (property and casualty) i Europa fra 2000 til og med våren 2025. Det er ikke mulig å vite hvor mange av disse som hadde solgt forsikringer i Norge på grensekryssende basis, eller hvor mange forsikringstakere som har skadesaker som vil omfattes av den foreslåtte utvidelsen av garantiordningen.

På den annen side ble den danske ordningen utvidet med en viss tilbakevirkende kraft som følge av konkursen i Gable Insurance AG. Som i Norge, ble det besluttet at krav som ikke var dekket av garantiordningen på tidspunktet for konkursen, likevel skulle dekkes. I motsetning til i Norge, der utbetalingene dekkes over statsbudsjettet, men administreres av garantiordningen, var det Garantifonden som dekket skadene⁸.

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier risikoen for forskjellsbehandling, usikkerheten knyttet til kostnadene, samt problemer knyttet til kriteriene for å trekke en grense mellom konkurser som skal dekkes, og konkurser som ikke skal dekkes, at et forslag om å utvide garantiordningen med tilbakevirkende kraft ikke forfølges.

4. Innkalling av midler

Innkalling av midler til garantiordningen gjøres etterskuddsvis etter vedtak fra styret og baseres på summen av medlemsforetakets bruttopremie opptjent i de siste tre regnskapsår før innkallingsåret ved direkte skadeforsikring som omfattes av garantiordningen.

Ved innkalling av midler er det krevende å anslå beløpet som er nødvendig for å sikre eventuell utbetaling av krav som rettes mot medlemmet. I praksis bygger det innkalte beløpet på det konkursrammede selskapets siste reserveavsetninger, men dette beløpet kan endres betydelig over tid. Det kan derfor bli behov for å innkalle ytterligere midler, eller å returnere overskytende når konkursboet er sluttet.

I brev av 5. august 2019 om mulig utvidelse av garantiordningen til å dekke grensekryssende virksomhet skrev Finanstilsynet at:

"En fremtidig plikt for forsikringsforetak som tilbyr forsikringer på grensekryssende basis inn i Norge vil øke risikoen for ikke å kunne kreve inn bidrag ex-post fra utenlandske foretak. Dette kan tvinge frem en ordning med ex ante-bidrag med tilhørende kapitalforvaltning fra garantiordningens side. En fondert ordning vil, nesten uansett hvordan det organiseres, kreve ytterligere ressurser fra sekretariatets side. Finanstilsynets rolle som tilsynsmyndighet for finansmarkedene generelt, og tilbydere av kapitalforvaltningstjenester spesielt, gjør det spesielt utfordrende å samtidig skulle inneha rollen som sekretariat for en garantiordning som skal forvalte sine midler."

Det fremgår av oppdragsbrevet at Finansdepartementet på et senere tidspunkt vil vurdere omlegging av bidragsbetalingen til garantiordningen.

4.1. Gjeldende ordning

Innkallingen baseres på årlig rapportering fra de norske forsikringsselskapene og filialene gjennom Altinn og Finanstilsynets systemer. Rapporteringen er en forutsetning for å kunne

⁷ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5354538

⁸ <https://www.skadesgarantifonden.dk/en/consumer-insurance/gable-insurancehusejernes-forsikringsagentur/>

beregne medlemmenes bidragsplikt. Den pågående rapporteringen til garantiordningen ble igangsatt i forbindelse med konkursen i Alpha. Siden rapporteringen ble gjenopptatt etter flere års dvale, ble det brukt betydelige ressurser på å sette opp systemet og bistå forsikringsselskapene med rapporteringen, særlig det første året.

Oppfølging av rapporteringen er en løpende oppgave som garantiordningen utfører. Erfaringsmessig ser man at det kan være ressurskrevende å forfølge manglende rapportering. Garantiordningen bruker en betydelig større andel ressurser på å følge opp de norske filialene av utenlandske foretak enn de norske forsikringsselskapene, og det kan også være vanskelig å oppnå kontakt med norske filialer av utenlandske foretak. Det er årlig en håndfull filialer som må følges opp individuelt. I utkast til høringsnotat av 28. oktober 2021 utarbeidet av Finanstilsynet fremgår det at:

"Det følger av Solvens II-regelverket at det er hjemlandsmyndigheten som har eneansvar for det finansielle tilsynet med foretak etablert i hjemlandet. Dette gjelder også for den grensekryssende virksomheten. All rapportering om virksomheten skjer til hjemlandsmyndigheten. Etter Solvens II-direktivet artikkel 180 kan landene fastsette nasjonale regler av hensyn til "general good" som også vil gjelde for foretak som driver grensekryssende. Kompetansen til vertsstatsmyndighetene er regulert i artikkel 153 til 157."

Artiklene regulerer hvilke tiltak vertslandets tilsynsmyndighet kan iverksette for å følge opp forsikringsforetak, slik som å opprette kontakt med foretaket i hjemlandet og eventuelt å opprette kontakt med hjemlandets tilsynsmyndighet for å sikre oppfølging av foretaket.

Det må forventes en vesentlig økning i arbeidsmengden for Finanstilsynet ved at rapporteringsplikten utvides til å omfatte grensekryssende foretak.

Også håndhevelse (og fullbyrdelse) av medlemskaps-, bidrags- og rapporteringspliktene for forsikringsselskaper som kun driver grensekryssende virksomhet og ikke har noe filial her i riket, fremstår – basert på erfaringene som allerede er gjort med filialer av EØS-selskaper – som utfordrende og kan føre til at de øvrige forsikringsselskaper må bære en større del av kostnadene.

4.2. Sammenligning med andre land

4.2.1. EØS-området

Forsikringsgarantiordninger er ikke harmonisert i EØS-området. Det er en rekke land som ikke har noen generelle ordninger, herunder Island og Sverige, og ordningene som finnes varierer betydelig i juridisk og administrativ organisering. I krisehåndteringsdirektivet for forsikring er EU-kommisjonen gitt i oppdrag å levere en rapport om minimumsharmonisering av standarder for garantiordninger innen 29. januar 2027.

I EØS-området har mer enn ti land kjente forsikringsgarantiordninger. I tillegg har Litauen nylig vedtatt lovgivning om en garantiordning for skadeforsikring, og er i ferd med å opprette ordningen. De danske, norske og litauiske ordningene er rene skadeforsikringsordninger som dekker lokal risiko. Den greske ordningen er en ren livsforsikringsordning, mens de spanske, polske og irske ordningene er kombinert for liv og skade. I Frankrike er det en ordning for livsforsikringer og en ordning for obligatorisk ansvarsforsikringer. Finland har også et garantisystem som dekker lovpålagt forsikring. I Tyskland er det separate ordninger for livsforsikring og for andre helserelaterte forsikringer, men skadeforsikring (property and casualty) dekkes ikke av noen av ordningene.

Utenfor EØS-området er det garantiordninger i Storbritannia som dekker liv og skade og en separat ordning for Isle of Man som kun dekker livsforsikringer. Også utenfor Europa finnes en lang rekke garantiordninger med forskjellig dekningsområder. Ytterligere informasjon om garantiordningene som er medlemmer av det internasjonale forumet for forsikringsgarantiordninger (IFIGS) finnes på www.ifigs.org.

For motorvognforsikringer er garantiordninger regulert i EØS-området og nylig utvidet til også å gjelde ved konkurs.

Grunnet manglende harmonisering og variasjon i forsikringsprodukter er det vesentlig mer krevende å sammenligne detaljene i ordningene enn f.eks. innskuddsgarantiordninger, som er delvis harmonisert, men med enkelte nasjonale valg.

4.2.2. Særlig om Danmark

I Danmark er nå alle skadeforsikringsselskaper som har tillatelse til å drive virksomhet i Danmark medlemmer av Garantifonden for skadeforsikringsselskaber. Inntil en lovendring av 1. mai 2018, var kun direktetegnende skadeforsikringsselskaper som hadde tillatelse fra Finanstilsynet i Danmark til å drive forsikringsvirksomhet pliktige medlemmer. Foretak som drev gjennom filial eller grensekryssende virksomhet kunne melde seg inn i ordningen på frivillig basis. Fondet administreres av bransjeorganisasjonen Forsikring & Pension.

Det danske fondet er i utgangspunktet ex ante-finansiert ved at medlemmene betaler en innmeldingsavgift på 100 000 kroner, samt en årlig stykkpris pr. forbrukerpolise. Stykkprisen fastsettes av det danske Finanstilsynet og varierer avhengig av typen polise og behovet for kapital⁹. Antall solgte eller nytegnede poliser rapporteres til garantifonden kvartalsvis. Om lag 250 av garantifondens 340 medlemmer selger ikke forbrukerforsikringer.

Den danske ordningen ble i stor grad innrettet for å beskytte forbrukere. Nylig har garantifonden også overtatt ansvaret for yrkesskadeforsikringer og senere også motorvognansvarsforsikring. I den anledning ble kravet til Garantifondens kapital økt fra 300 til 600 millioner danske kroner. Grunnet flere konkurser har ordningen gått med underskudd de siste årene.

4.3. Unnlattelse av å kalle inn midler ved lave inntekter

Departementet viser i oppdragsbrevet til at dersom det utenlandske foretaket kun har solgt noen få forsikringer i Norge, bør arbeidsmengden for Finanstilsynet ved å kalle inn midlene vurderes opp mot verdien av bidraget.

Etter finansforetaksloven § 20A-5 treffer styret vedtak om innkalling av kapital fra medlemmene for å dekke utbetalinger og omkostninger. I henhold til bestemmelsens annet punktum skal det innkalte beløpet fordeles forholdsmessig på medlemmene i garantiordningen. Et naturlig utgangspunkt er at alle medlemmene bidrar forholdsmessig for å dekke garantiordningens utbetalinger og omkostninger.

I Prop. 164 L (2024-2025) på side 12 skriver departementet at det vil "be Finanstilsynet vurdere å foreslå en endring i finansforetaksforskriften om at styret i garantiordningen kan velge å unnlate å kreve inn bidrag fra medlemmer hvis ansvar er under et gitt nivå."

Finansdepartementet skisserer en løsning der garantiordningen i en konkurssituasjon kan unnlate å kalle inn midler fra forsikringsselskaper med svært begrensede inntekter fra forsikringer solgt på grensekryssende basis i Norge. Det vises til at avgrensningen kan knyttes til rettsgebyret (R), f.eks. med et multippel på fem eller 10, som utgjør hhv. 6 570 og 13 140 kroner.

En gjennomgang av rapporteringen fra dagens medlemmer for de tre siste årene viser at det er svært sjelden det rapporteres om premieinntekter i denne størrelsesorden. Disse tilfellene synes å være i forbindelse med at medlemmet er i ferd med å bygge salget av et bestemt produkt opp eller ned. Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at det vil være vanligere blant foretak som driver grensekryssende inn i Norge enn for norske foretak og norske filialer, men det er liten grunn til å tro at dette vil fange opp mange EØS-selskaper.

⁹ <https://www.skadesgarantifonden.dk/media/2012/meddelelse-om-bidrag-til-garantifonden-for-skadesforsikringsselskaber-for-2026.pdf>

Av Prop. 164 L (2024-2025) synes det forutsatt at det ikke vil være i strid med ordlyden i finansforetaksloven å fastsette i forskrift adgang til å gi fritak for innkalling av bidrag. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det å unnlate å innkalle kapital fra alle medlemmene allerede er hjemlet i styrets lovfestede oppgaver, som blant annet er angitt til å være å lede ordningen og til å treffe vedtak om innkalling av kapital fra medlemmene

Basert på dette kan styret allerede ha en viss fleksibilitet til å, på skjønnsmessig grunnlag, unnlate å innkalle slike beløp. Det sentrale skjønnstemaet i en slik vurdering, vil naturlig være om kostnadene forbundet med å innkalle beløpet må antas å overgå verdien av kapitalen. Erfaringene fra garantiordningens kontakt med filialer av EØS-selskaper knyttet til rapportering, kan tilsa at dette ikke er et urealistisk scenario. Det skal et svært lite antall faktiske eller rettslige inndrivingskritt til før kostnadene overgår midlene dersom betalingen ikke skjer umiddelbart.

Det innkalte beløpet kan deretter fordeles på foretakene som har mottatt krav om bidrag. En lov- eller forskriftsfastsettelse av et slikt unntak vil imidlertid fravike solidaritetsprinsippet som ligger til grunn for garantiordningen.

Uavhengig av om styret allerede i dag har en adgang til å unnlate å innkalle midler fra alle foretak, vil en forskriftsbestemmelse gi et mer solid rettslig grunnlag og en mulighet til å sette eventuelle rammer. Sistnevnte vil gi medlemmene mer forutberegnelighet om i hvilken grad bidrag fra medlemmer med begrenset virksomhet ikke innkalles.

En bestemmelse med et slikt innhold kan inntas i bestemmelsen om medlemmenes ansvar i finansforetaksforskriften § 20A-4 nytt syvende ledd.

5. Finanstilsynets vurdering og forslag til gjennomføring

5.1. Finanstilsynets vurdering

Garantiordningens nåværende organisering, med et selvstendig styre og Finanstilsynet som sekretariat, innebærer begrenset mulighet til å drive selvstendig skadesaksbehandling. Finanstilsynet har p.t. verken kapasitet eller rett kompetanse til å utføre en slik oppgave som sekretariat for garantiordningen. Oppgaven som garantist for riktig oppfyllelse av en kontraktsforpliktelse harmoniserer ikke med Finanstilsynets rolle som tilsynsmyndighet.

Det kan fremstå som en uheldig interessekonflikt at Finanstilsynet, på vegne av garantiordningen, behandler tvister om skadesaker under avtaler som er inngått med EØS-selskaper. Disse selskapene vil ha meldt sin grensekryssende virksomhet inn i Norge til Finanstilsynet, og har derfor vært omfattet av Finanstilsynets rolle som tilsynsmyndighet etter finanstilsynsloven § 1-2 (3), jf. finansforetaksloven § 5-5. Dette gjelder selv om hovedansvaret for å føre tilsyn med EØS-selskaper ligger hos hjemlandsmyndigheten, Forbrukertilsynet og Markedsrådet.

Finanstilsynet mener garantiordningen som skadesaksbehandler, og Finanstilsynet som sekretariat for garantiordningen, innebærer utfordringer med hensyn til interessekonflikter, ressursbehov og rettslig usikkerhet ved søksmål mot avgjørelser knyttet til utenlandske konkurser.

Et alternativ kan være at YFF bistår garantiordningen som skadesaksbehandler for saker om yrkesskade. Det vil kunne sikre likeverdig behandling av skadesaker på dette området uavhengig av om forsikringen er solgt av et norsk forsikringsselskap eller et selskap hjemmehørende i annen EØS-stat. Delt skadebehandling er mulig, men kan skape situasjoner der man står med to forskjellige skadesaksbehandlere, og derfor vil kunne bli kompliserende for skadelidte og anbefales ikke.

Det må etter Finanstilsynets vurdering forutsettes at garantiordningen skal utkontraktere skadesaksbehandlingen, for eksempel til spesialiserte advokatfirmaer eller

skadebehandlingsselskaper og i mindre grad være avhengig av bistand fra Finanstilsynet. Leverandører bør bli valgt ut av en sentral myndighet (f.eks. Finansdepartementet eller garantiordningen) og kontraktsfestet til å behandle skadesaker etter standardiserte prosedyrer, som garantiordningen kan legge til grunn for vurdering av krav. Kvalitetssikringen av utkontraktert virksomhet bør skje gjennom klare retningslinjer om åpenhet, ansvar og oppfølging. Denne løsningen muliggjør fleksibel skalering avhengig av saksmengde og utnytter eksisterende fagkompetanse i markedet. Garantiordningen trenger ikke å bygge opp en egen saksbehandlingsstruktur, men må styrkes med ressurser for å håndtere en forventet økt saksmengde, herunder for at garantiordningen kan saksøkes.

Rapporteringsplikt for selskapene med begrenset virksomhet i Norge bør ligge fast. Garantiordningen bør kunne vurdere om kostnadene ved å inndrive mindre beløp står i forhold til nytten, uavhengig av om dette innfortolkes i styrets eksisterende mandat eller gjennom regelverksendring.

5.2. Forslag til gjennomføring av regelverksendringer

Dersom lovforslaget gjennomføres slik det er lagt opp til i Prop 164 L (2024-2025), antar Finanstilsynet at dette lovteknisk kan gjennomføres ved å fjerne styrets adgang til å legge konkursboets skadesaksbehandling til grunn og til å henvise skadelidte til å reise sak mot forsikringsselskapet eller boet for disse medlemmene og for filialene.

I tillegg må det innføres en melde- og rapporteringsplikt for forsikringsselskaper som driver grensekryssende virksomhet etter finansforetaksloven § 5-5, og samarbeidet med garantiordningene i hjemstaten må reguleres, slik det hittil kun har vært fastsatt for filialer (finansforetaksforskriften § 20A-7).

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Garantiordningens virksomhet kan hittil sies ha krevd relativt få ressurser i forhold til den tilleggsikkerheten forbrukere og mindre foretak har for å få dekket sine krav under skadeforsikringsavtaler.

6.1. Konsekvenser for myndighetene

Forslaget om å åpne for at forsikrede kan rette sitt krav direkte mot garantiordningen, og ikke mot forsikringsforetaket forsikringen er kjøpt hos, må ses i sammenheng med Finansdepartementets forslag Prop. 164 L (2024-2025) som foreslår å utvide garantiordningens dekningsområde fra dagens ordning som dekker sikrede i norske foretak og utenlandske foretak til å dekke alle de forsikringsprodukter som ellers omfattes av garantiordningen til også å omfatte forsikringer tegnet på grensekryssende basis. Dette innebærer at garantiordningen også vil omfatte forsikringer kjøpt hos foretak som i liten grad vil ha tilknytning til Norge, og i liten grad vil være under reelt tilsyn av Finanstilsynet.

Dersom forslaget gjennomføres, er det rimelig å anta at forsikringer tegnet på grensekryssende basis vil få en større del av det norske forsikringsmarkedet på bekostning av norske selskaper og filialer. Det er derfor utfordrende å gi noe anslag for fremtidig ressursbehov knyttet til garantiordningens potensielle stilling som saksøkt i konflikter mot norske sikrede under forsikringsavtaler tegnet på grensekryssende basis.

Etter at Alpha gikk konkurs i 2018 har Finanstilsynets ressursbruk som sekretariat økt vesentlig. Både arbeidet umiddelbart etter konkursen, enkeltsaksbehandlingen og søksmålene har bidratt til dette. Tilsvarende økte ressursbruken betraktelig da garantiordningen ble valgt til å administrere Statens utbetalinger. Økt ressursbruk må også forventes i et konkurstilfelle, men adgangen til å legge konkursboets skadesaksbehandling til grunn for utbetalinger reduserer risikoen knyttet til ressursituasjonen.

Siden en konkurssituasjon kan oppstå når som helst, og kan skje i EØS-selskaper med betydelig virksomhet i Norge, medfører skadesaksbehandlerrollen en risiko for at Finanstilsynet må omprioritere vesentlige ressurser på svært kort tid for å håndtere pågående og nye skadesaker.

Garantiordningens styre består av fem personer med personlige varamedlemmer oppnevnt av Finansdepartementet for fire år av gangen. I perioder uten pågående konkurser, møtes styret normalt én til to ganger i året for å behandle administrative saker. I konkurssituasjoner vil styret måtte samles oftere, og behandle prinsipielle skadesaker, spørsmål knyttet til ordningens dekningsområde, beslutte innkalling av midler osv.

Styret har siden opprettelsen bestått av personer med erfaring fra forsikringsnæringen, offentlig forvaltning, advokatvirksomhet og næringsliv. Hvis garantiordningen skal bli et utøvende skadesaksbehandlingsorgan og utpekt som saksøkt ved EØS-selskapers konkurser i Norge, må det regnes med en betydelig større ressursinnsats fra styret enn det som er tilfellet i dag.

Styremedlemmenes personlige ansvar må også forventes å øke når de kollektivt skal stå til ansvar for sakførelsen i alle saker som oppstår i kjølvannet av en konkurs i et EØS-selskap. Selv om styreansvarsforsikring i et slikt scenario vil være selvsagt, vil erstatningskrav kunne bety en betydelig ulempe for styremedlemmene. Dette gjelder uavhengig av om erstatningskrav som fremmes mot styrets medlemmer ikke fører frem, eller til slutt dekkes av en ansvarsforsikring.

En rolle som skadesaksbehandler og utpekt saksøkt ved konkurs i EØS-selskaper kan derfor vanskeliggjøre rekrutteringen av styremedlemmer.

6.2. Konsekvenser for forsikringsmarkedet

I tillegg til de direkte konsekvensene for garantiordningen og Finanstilsynet som sekretariat, er det en risiko for mer avledete konsekvenser i forsikringsmarkedet. Garantiordningen har opplevd interesse for innmelding fra foretak som ønsker å drive grensekryssende inn i Norge for å dra nytte av det ekstra forbrukervernet garantiordningen gir og trolig for å kunne benytte garantiordningsdekning i markedsføringen. Den foreslåtte utvidelsen av garantiordningen må forventes å tiltrekke seg noen flere selskaper som driver på denne måten, fremfor å etablere et norsk selskap eller en norsk filial. Dette vil kunne skje aktivt fra EØS-selskapers side, men ikke minst som følge av at norske forsikringsformidlere finner nye forsikringsgivere med mindre tilknytning til Norge enn de tradisjonelle selskapene som opererer her. Flere tilbydere kan gi økt konkurranse i det norske markedet og lavere priser for norske kunder.

Samtidig vil det kunne gi et insentiv for norske selskaper og norske filialer til å endre organiseringen av egen virksomhet.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan dette vil slå ut i praksis, men det er en naturlig antagelse at flere norske forsikringsavtaler vil bli inngått med EØS-selskaper enn i dag. Dette vil kunne redusere norske myndigheters kontroll med det nasjonale markedet gjennom sin tilsynsvirksomhet og fremtidige krisehåndtering etter krisehåndteringsdirektivet for forsikring (IRRD), som skal gjennomføres i Norge.

7. Forslag til endringer i finansforetaksforskriften

Forskrift om endring i forskrift om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften)

Fastsatt med hjemmel i finansforetaksloven § 20A-3 fjerde ledd (MERK: etter endringen foreslått i Prop. 164 L (2024-2025))

I forskrift 2016-12-09-1502 om finansforetak og finanskonsern gjøres følgende endringer:

§ 20A-4 nytt syvende ledd skal lyde:

Garantiordningens styre kan frita medlemmer for ansvar overfor garantiordningen hvis det må antas at kostnadene ved innkalling av kapital overstiger verdien av bidraget. Første punktum gjelder ikke hvis medlemmets beregningsgrunnlag etter fradrag som nevnt i første ledd overstiger ti ganger rettsgebyret.

§ 20A-5 nytt annet ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke utbetalinger til skadelidte når skaden er dekket av en forsikring solgt av forsikringsselskaper som er tatt under insolvensbehandling i en annen EØS-stat som har drevet direkte skadeforsikring gjennom filial etablert her i riket etter finansforetaksloven § 5-2 eller gjennom grensekryssende virksomhet her i riket etter finansforetaksloven § 5-5. I dette tilfellet må garantiordningen vurdere og avgjøre forsikringskravet og forestå eventuell utbetaling. Dersom et forsikringskrav helt eller delvis bestrides av garantiordningen, kan den som fremsetter kravet reise sak mot garantiordningen for norsk domstol.

Någjeldende annet til femte ledd blir nye tredje til sjette ledd.

Ny overskrift til § 20A-7 skal lyde:

Medlemskap av forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat og samordning med garantiordninger i foretakets hjemland

§ 20A-7 skal lyde:

Norsk filial av forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat og forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som driver direkte skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet her i riket etter § 5-5, skal årlig rapportere til Finanstilsynet brutto opptjent premie knyttet til forsikringer som dekkes av garantiordningen.

Dersom et slikt *forsikringsforetak* også er medlem av en garantiordning i hjemstaten, skal den norske garantiordningen, hvis mulig, inngå en avtale med hjemstatens garantiordning om følgende:

- a. hvilke krav som skal dekkes av henholdsvis den norske garantiordningen og hjemstatens garantiordning,
- b. at garantiordningen sikres informasjon fra hjemstatens garantiordning som er nødvendig for å kunne beregne den norske garantiordningens dekningsforpliktelser i situasjoner der slike forpliktelser utløses,

I en administrasjons- eller konkurssituasjon skal Finanstilsynet sikre at interessene til forsikringstakerne i filial her i riket *og til forsikringstakerne, som gjelder en risiko omfattet av garantiordningen etter § 20A-1*, blir ivaretatt.

I en administrasjons- eller konkurssituasjon kan *et slikt forsikringsforetak* ikke tegne nye eller fornye forsikringer uten Finanstilsynets tillatelse *her i riket*.

Finanstilsynet skal for å utføre sine oppgaver i henhold til dette kapittelet samarbeide med hjemlandets tilsynsmyndigheter og konsultere hjemlandets tilsynsmyndigheter før godkjenning av utbetalinger til forsikringstakere.

II

Forskriften trer i kraft XXXX.

Finanstilsynet
Revierstredet 3
P.O. Box 1187 Sentrum
NO-0107 Oslo

Tel. +47 22 93 98 00
post@finansilsynet.no
finansilsynet.no

