



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Deres ref

Vår ref
21/3146 - 13

Dato
03.03.2022

Klage på vedtak

1. INNLEDNING

Finansdepartementet viser til brev 2. juni 2021 der Finanstilsynets vedtak 28. april 2021 påklages av advokatfirmaet Thommessen på vegne av Fremtind Forsikring AS. Det vises videre til Finanstilsynets brev 1. juli 2021 der klagen oversendes til departementet, samt til sakens øvrige dokumenter.

Departementet finner at vilkårene for å ta klagen til behandling foreligger, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 29 og 32.

2. SAKENS BAKGRUNN

Fremtind Forsikring AS («Fremtind Forsikring» eller «klager») har konsesjon som skadeforsikringsforetak. Fremtind Forsikring orienterte Finanstilsynet i august 2020 om erverv av samtlige aksjer i Fjellinjen Utsteder AS (nå Fremtind Service AS, «Fremtind Service»). Fremtind Service har tillatelse fra Statens Vegvesen som AutoPASS-utsteder, jf. forskrift 14. desember 2018 nr. 1917 om utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter (utstederforskriften) § 21, jf. § 3. Utstedervirksomhet består i å yte «*tjenester for betaling av bomplasseringer og ferjetransport som drives av AutoPASS-utsteder gjennom AutoPASS Samvirke, inkludert inngåelse og administrasjon av brukeravtaler, utstedelse av elektroniske brikker og annen service overfor brukerne og operatører i denne sammenheng*», jf. utstederforskriften § 2 bokstav n.

I Finanstilsynets vedtak 28. april 2021 («vedtaket») er problemstillingen i saken beskrevet på følgende måte:

«For det første er det spørsmål om virksomheten i Fremtind Service har «naturlig tilknytning» til Fremtinds skadeforsikringsvirksomhet, jf. finansforetaksloven § 13-2 første ledd. Det kan også uttrykkes som spørsmål om utstedervirksomhet for bompenger er forsikringsfremmed. Hvis utstedervirksomheten er forsikringsfremmed, blir det dernest spørsmål om Fremtind «gjennom datterforetak drive[r] annen virksomhet enn tillatt etter første ledd», jf. finansforetaksloven § 13-1 andre ledd, jf. første ledd, jf. § 13-2.»

Det er Finanstilsynets vurdering at Fremtind Forsikring driver forsikringsfremmed virksomhet gjennom datterforetak. I vedtaket pålegger Finanstilsynet Fremtind Forsikring å avhende aksjene i Fremtind Service.

Vedtaket ble påklaget 2. juni 2021 («klagen») av advokatfirmaet Thommessen på vegne av Fremtind Forsikring. Klagen er begrunnet i flere forhold. Klager mener prinsipalt at virksomhetsbegrensningen i finansforetaksloven ikke gjelder investeringer av såkalte frie midler. Subsidiært anføres at virksomhetsbegrensningen i finansforetaksloven § 13-1 annet ledd, som gjelder forbudet mot å drive forsikringsfremmed virksomhet gjennom datterforetak, er i strid med EØS-retten. Atter subsidiært mener klager at det ikke er riktig at Fremtind Forsikring «driver» virksomhet i datterforetak. Atter atter subsidiært anføres at virksomheten i datterforetak ikke er forsikringsfremmed. Dersom klagen ikke gis medhold, søker Fremtind Forsikring om dispensasjon fra finansforetaksloven § 13-1 annet ledd, jf. finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.

Finansdepartementet besluttet 1. juli 2021 at Finanstilsynets vedtak 28. april 2021 gis utsatt iverksettelse til klagen er avgjort.

3. RETTSLIG GRUNNLAG

Det følger av lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 13-1 første og annet ledd at:

«(1) Finansforetak kan ikke drive annen virksomhet enn det som følger av regler gitt i eller i medhold av lov for den enkelte type foretak, foretakets tillatelse og dets vedtekter.

«(2) Finansforetak kan heller ikke gjennom datterforetak drive annen virksomhet enn tillatt etter første ledd, med mindre annet følger av tillatelsen.»

Av finansforetaksloven § 13-2 første ledd fremgår det at:

«(1) Finansforetak kan drive virksomhet som har naturlig tilknytning til den virksomhet tillatelsen omfatter. Departementet avgjør i tvilstilfelle om slik tilknytning foreligger.»

Det følger av finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd at:

«(3) Departementet kan i særlige tilfelle unnta finansforetak og grupper av finansforetak, samt enkelte typer av virksomhet som drives av finansforetak, fra en eller flere bestemmelser i loven og kan sette vilkår for slikt unntak. Departementet kan bestemme at foretak som etter bestemmelsen i denne paragraf er eller blir unntatt fra visse av lovens bestemmelser, skal være undergitt tilsyn av Finanstilsynet.»

4. FINANSDEPARTEMENTETS VURDERING

Saken gjelder klage over Finanstilsynets vedtak som pålegger Fremtind Forsikring å avhende aksjene i Fremtind Service.

Finansdepartementet har vurdert om utstedervirksomhet har «naturlig tilknytning» til Fremtind Forsikrings skadeforsikringsvirksomhet, jf. finansforetaksloven § 13-2 første ledd, jf. § 13-1 første ledd. Forsikringsvirksomhet innebærer generelt å overta risiko mot vederlag, slik at det foretas en risikoutjevning, se også finansforetaksloven § 2-6 om forsikringsvirksomhet mv. og § 2-14 om konsesjon som skadeforsikringsforetak. Den nærmere avgrensningen av hva som vil være tilknyttet virksomhet, vil måtte skje på bakgrunn av en konkret vurdering, jf. NOU 2011: 8 i spesialmerknaden til § 2-22 med videre henvisninger og Finanstilsynets gjennomgang i vedtaket punkt 3.

Det følger av forarbeidene at vurderingen må foretas med utgangspunkt i «*de former for virksomhet som nasjonalt eller internasjonalt vanligvis drives av foretak med konsesjon til å drive virksomhet som en bestemt type finansforetak, samt de former for virksomhet som omfattes av den konsesjon som det enkelte finansforetak er meddelt*», jf. NOU 2011: 8 bind B s. 670-671 med videre henvisninger. Videre følger det av forarbeidene at bestemmelsen har «*[f]or så vidt karakter av en rettslig standard som åpner for konkretisering etter en vurdering av de hensyn som gjør seg gjeldende på de ulike finansområder. En står her overfor vurderinger som også vil være av dynamisk art og som over tid vil påvirkes av utviklingen innenfor de ulike deler av finansnæringen*».

Virksomhetens art vil være sentralt for vurderingen. I NOU 2008: 20 er det vist til at tjenester som henger sammen med skadeforebygging, skadestedshåndtering, og skadeutbedring, behandling og rehabilitering, er tjenester som etter en nærmere vurdering kan ha naturlig tilknytning til skadeforsikringsvirksomhet, jf. s. 106. I forarbeidene nevnes også andre momenter som er relevante i en helhetsvurdering, blant annet hvilken risiko virksomheten påfører selskapet.

Finansdepartementet deler Finanstilsynets vurdering om at utstedervirksomhet er en form for virksomhet som etter sin art skiller seg vesentlig fra forsikringsvirksomhet, jf. utstederforskriften § 2 bokstav n nevnt i punkt 2 ovenfor. Departementet viser videre til Finanstilsynets uttalelse om at utstedervirksomhet ikke er en form for virksomhet som vanligvis drives av foretak med konsesjon til å drive skadeforsikringsvirksomhet, selv om det finnes eksempler på at forsikringsforetak i Italia eier foretak som driver slik

virksomhet. Utstedervirksomheten er videre rettet mot en vid personkrets, og ikke bare mot forsikringsforetakets kunder.

Departementet nevner også at utstedervirksomheten ikke passer inn i noen av kategoriene som er drøftet i NOU 2008: 20, jf. ovenfor. Selv om vurderingen av hva som er forsikringsfremmed virksomhet, vil ha en dynamisk karakter, deler departementet ikke klagers anførsel om at teknologisk utvikling av nye løsninger, for eksempel i form av utvikling av bompengebrikken og utviklingen i forsikringsmarkedet, tilsier at virksomheten i Fremtind Service har en tilknytning til skadeforsikringsvirksomhet som loven krever. Selv om ny teknologi kan endre distribusjonsmåter, mener departementet i likhet med Finanstilsynet at det ikke er slik at enhver næringsvirksomhet som kan kobles mot et forsikringsprodukt, generelt kan anses å ha en naturlig tilknytning til forsikringsvirksomhet.

Selv om soliditet og risikoen knyttet til utstedervirksomheten ikke er et vesentlig moment i saken, jf. Finanstilsynets vurdering i vedtaket samt drøftelsene nedenfor om Fremtind Forsikrings dispensasjonssøknad, kan departementet vanskelig se at dette er tilstrekkelig til å konkludere med at utstedervirksomhet har «naturlig tilknytning» til forsikringsvirksomhet. Etter en konkret vurdering har derfor departementet, i likhet med Finanstilsynet, kommet til at utstedervirksomhet ikke har en «naturlig tilknytning» til forsikringsvirksomhet som tilsier at virksomheten kan drives av et forsikringsforetak, jf. finansforetaksloven § 13-2 første ledd.

Det neste spørsmålet som Finansdepartementet har vurdert, er om Fremtind Forsikring gjennom datterforetak driver forsikringsfremmed virksomhet, jf. finansforetaksloven § 13-1 annet ledd, jf. første ledd. Departementet legger som Finanstilsynet til grunn at det må foretas en konkret vurdering av om det dreier seg om drift av forsikringsfremmed virksomhet, se også Prop. 98 L (2017-2018) kapittel 1 og 3.4.

I den foreliggende sak slutter departementet seg til Finanstilsynets vurdering om at det foreligger drift av forsikringsfremmed virksomhet gjennom datterforetak, og viser til Finanstilsynets vurdering av formålet med ervervet, organisering og eierandel i vedtaket punkt 6.3. Departementet viser i tillegg til at Fremtind Forsikring planlegger å krysselge relevante bank- og forsikringsprodukter gjennom Fremtind Service, og gjennom ervervet ønsker å posisjonere seg mot fremtidig konkurranse, se bl.a. Fremtind Forsikrings brev til Finanstilsynet 18. september 2020. Dette tilsier også at det her foreligger drift av virksomhet. Videre slutter departementet seg til Finanstilsynets uttalelse om at dersom Fremtind Forsikring kan erverve Fremtind Service uten at forholdet rammes av finansforetaksloven § 13-1, jf. § 13-2, vil det åpne for at forbudet mot forsikringsfremmed virksomhet kan omgås gjennom en slik organisering.

Klager har anført at forbudet mot å drive forsikringsfremmed virksomhet gjennom datterforetak i finansforetaksloven § 13-1 annet ledd ikke gjelder, siden foretaket har benyttet såkalte frie midler til aksjekjøpet. Med «frie midler» mener klager eiendeler

som overstiger det som er nødvendig for å dekke forsikringstekniske avsetninger. Departementet mener som Finanstilsynet at det ikke er en riktig forståelse av reglene om forsikringsfremmed virksomhet i finansforetaksloven, og viser bl.a. til at det ikke er holdepunkter i lovens ordlyd for en slik tolkning, jf. finansforetaksloven § 13-1 første og annet ledd og Finanstilsynets brev 1. juli 2021 punkt 7.1.

Finansdepartementet slutter seg på denne bakgrunn til Finanstilsynets vurdering om at Fremtind Forsikring driver forsikringsfremmed virksomhet gjennom Fremtind Service, jf. finansforetaksloven § 13-1 annet ledd, jf. første ledd, jf. § 13-2 første ledd.

Klager har subsidiært søkt om dispensasjon etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.

Finansdepartementet har under tvil kommet til at det kan gis dispensasjon i saken. Departementet har i vurderingen sett hen til særegenhetene ved utstedervirksomhet, herunder at virksomheten er regulert gjennom utstederforskriften, samt hvilken risiko utstedervirksomhet innebærer. Departementet viser i den forbindelse til Finanstilsynets uttalelser i vedtaket om at soliditet og risiko knyttet til den planlagte tilleggsvirksomheten ikke er et vesentlig moment i saken. Departementet har også fått en vurdering av forholdene fra Samferdselsdepartementet, som bl.a. har vist til at denne formen for virksomhet innebærer begrenset risiko. Finansdepartementet har også sett hen til at virksomheten har en side til lovregulert finansiell virksomhet, jf. finansforetaksforskriften § 1-6.

Dispensasjonen er begrenset til å gjelde utstedervirksomhet, jf. utstederforskriften § 2 bokstav n, slik at Fremtind Service kan eies av, og inngå i et konsernforhold med, Fremtind Forsikring. Det innebærer bl.a. at eventuelle tilleggstjenester, produkter mv. som utvikles, må være innenfor rammene som følger av finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2.

5. FINANSDEPARTEMENTETS VEDTAK

Finansdepartementet har fattet følgende vedtak:

Med hjemmel i finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd gis Fremtind Forsikring AS dispensasjon fra finansforetaksloven § 13-1 annet ledd, jf. første ledd, og § 17-7 til å eie og drive utstedervirksomhet gjennom Fremtind Service AS.

Dispensasjonen gis på følgende vilkår:

1. Endringer i virksomheten til Fremtind Service som har betydning for forutsetningene for dispensasjonen, skal meldes Finanstilsynet.
2. Finanstilsynet kan endre eller sette nye vilkår for dispensasjonen i samsvar de hensyn som finanslovgivningen skal ivareta.
3. Finanstilsynet kan tilbakekalle dispensasjonen dersom forutsetningene for dispensasjonen ikke lenger er til stede.

Med hilsen

Geir Åvitsland e.f.
ekspedisjonssjef

Jens Christian Werring-Westly
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Finanstilsynet (ref. 20/2306)