



Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

**VÅR REFERANSE**  
23/2961

**DERES REFERANSE**  
23/1019-JANE

**DATO**  
07.06.2023

## Høring – garantiordninger ved konkurs i forsikringsforetak som tilbyr yrkesskadeforsikring

### 1. Innledning

Finanstilsynet viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 28. februar 2023 og vedlagt høringsnotat av samme dato om garantiordninger ved konkurs i forsikringsforetak som tilbyr yrkesskadeforsikring.

Finanstilsynet ble i brev av 27. april 2021 fra Finansdepartementet bedt om å utarbeide et høringsnotat med forslag til regelverksendringer som kan sikre utbetalinger av tvungne, lovfestede forsikringer som er tegnet gjennom et utenlandsk foretak som driver grensekryssende virksomhet inn i Norge, når dette forsikringsforetaket ikke er i stand til å gjøre opp for seg. Finanstilsynet viser til tilsynets høringsnotat av 28. oktober 2021 og vurderingene som fremkommer der. I denne høringsuttalelsen gis det enkelte supplerende kommentarer knyttet til vurderingene i høringsnotatet utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet.

### 2. Utvidelse av dekningsområdet for Garantiordningen for skadeforsikring til også å omfatte yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis

I høringsnotatet av 28. februar 2023 er primærforslaget at medlemsplikt i garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven utvides til å omfatte forsikringsforetak i annen EØS-stat som selger yrkesskadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet. Andre forsikringer solgt på grensekryssende basis vil ikke være dekket.

#### *Begrunnelsen for utvidelsen*

Som Justis- og beredskapsdepartementet viser til, er bakgrunnen for høringsnotatet konkursen i det danske forsikringselskapet Alpha Insurance i mai 2018. Alpha Insurance solgte primært yrkesskadeforsikringer i Norge, både via filial og på grensekryssende basis. Etter konkursen fikk de skadelidte, hvor arbeidsgiver hadde tegnet forsikring på grensekryssende basis, verken dekket sine krav fra den norske eller den danske garantiordningen. Lovforslaget vil, slik det er utformet i dag, forhindre at tilsvarende utfordringer oppstår på nytt dersom et foretak som selger yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis, blir tatt under insolvensbehandling. Samtidig vil ingen andre obligatoriske, lovpålagte forsikringer ha tilsvarende dekning. Slike forsikringer solgt av norske foretak og filialer av utenlandske foretak vil være dekket av garantiordningen.

Forslaget til regelverksendring er påvirket av hendelsen i ett enkelt foretak. Finanstilsynet vil bemerke at en senere hendelse kan berøre andre typer lovpålagte forsikringer solgt på grensekryssende basis. I høringsnotatet av 28. oktober 2021 skrev Finanstilsynet:

"I oppdraget fra Finansdepartementet er yrkesskadeforsikring og motorvognforsikring brukt som eksempler på tvungne, lovfestede forsikringsordninger. Det finnes en rekke lovpålagte forsikringsordninger utover trafikksikring og yrkesskadeforsikring, hvor de fleste av forsikringene ikke er tegnet av den skadelidte. Om for eksempel en person skulle bli blind som følge av en skade på jobb, eller som følge av en feil på et legemiddel, vil konsekvensen av skaden være den samme for personen det gjelder. Det kan da fremstå som vilkårlig at fordi skaden oppsto under yrkesutøvelse, vil skadelidte ved konkurs i forsikringsforetaket få dekning av garantiordningen, mens en annen lovpålagt forsikringsordning ikke vil dekkes. Dersom det er ønskelig å sikre disse skadelidte samme sikkerhet som de yrkes- eller trafikkskadede, må garantiordningen utvides til også å dekke slike forsikringer tegnet på grensekryssende basis."

Av høringsnotatet kan det fremstå som om at det er administrative forhold, samt risikoen for norske foretak og filialer av utenlandske foretak, som er årsaken til at utvidelsen av Garantiordningen for skadeforsikringen begrenses til å kun gjelde for yrkesskadeforsikring. Det vises til at ved å utvide ordningen til andre typer forsikring "ser altså risikoen for at norske foretak og eventuelt utenlandske foretaks norske filialer må finansiere utbetalinger til skadelidte, ut til å være betydelig større enn varianten hvor kun yrkesskadeforsikring omfattes", jf. høringsnotatet side 14.

Finanstilsynet er enig i at den administrative byrden, og risikoen for de norske forsikringsforetakene og filialene av utenlandske foretak, blir mindre når garantiordningen utvides til å kun omfatte yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis. Ved å inkludere yrkesskadeforsikring som den eneste forsikringen solgt på grensekryssende basis i garantiordningens dekningsområde, legges det vekt på at konsekvensen av en konkurs vil være særlig stor for denne forsikringstypen. Finanstilsynet ser at konsekvensene for personer med yrkesskade kan være store, men mener likevel det forut for en eventuell utvidelse bør foretas en helhetlig vurdering av beskyttelsesbehovet for de ulike lovfestede ordningene i en konkurssituasjon.

#### *Administrasjon av en utvidet ordning*

Finanstilsynet påpekte i høringsnotatet av 28. oktober 2021 utfordringer med å kreve inn midler fra utenlandske foretak uten representasjon i Norge. Dette omtales også i høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementet og benyttes som begrunnelse for å avgrense en utvidelse av ordningen.

Finanstilsynet ga i høringsnotatet av 28. oktober 2021 uttrykk for at dersom det vurderes hensiktsmessig å avgrense utvidelsen av garantiordningen for grensekryssende virksomhet til yrkesskadeforsikring og trafikksikring, vil et alternativ være å gjøre det mulig for de skadelidte å få erstatning fra henholdsvis Yrkesskadeforsikringsforeningen (YFF) og Trafikkforsikringsforeningen (TFF) også der et forsikringsforetak er tatt under konkursbehandling.

Forslag om at TFF gis nærmere angitte oppgaver etter direktiv (EU) 2021/2118 om endringer i motorvognforsikringsdirektivet 2009/103/EF, har nylig vært på høring. Etter endringsdirektivet artikkel 10a og 25a skal det finnes et organ i hvert land som har til oppgave å yte erstatning til skadelidte i tilfeller der den skadevoldende motorvognens forsikringsselskap har gått konkurs e.l.

I departementets høringsnotat gis det uttrykk for at det ikke kan se at det er forhold som tilsier at Yrkesskadeforsikringsforeningen er å foretrekke som administrativt ansvarlig fremfor Finanstilsynets sekretariatsfunksjon i Garantiordningen for skadeforsikring. Finanstilsynet viser til

at foreningen allerede har etablert kontakt med foretak som driver grensekryssende gjennom den såkalte kasteballavtalen og har et sekretariat som er satt av til å håndtere manglende utbetaling av yrkesskadeforsikring. Dette tilsier etter Finanstilsynets vurdering at det vil være en fordel om Yrkesskadeforsikringsforeningen også får ansvar for utbetaling for det tilfellet et foretak som leverer yrkesskade, har gått konkurs, tilsvarende ansvaret som er foreslått skal gjelde for Trafikkforsikringsforeningen.

Finanstilsynet er i dag sekretariat for garantiordningen for skadeforsikring. Sekretariatsarbeidet gjøres av ansatte som ellers arbeider med kriseberedskap og -håndtering av finansforetak. Finanstilsynet vil bemerke at det er flere foretak eller foretak med mer omfattende virksomhet enn Alpha Insurance som kan gå konkurs, og som vil kunne kreve vesentlig mer ressurser enn Alpha-saken. Uavhengig av utvidelse av ordningen, er det viktig at Finanstilsynets forslag om å flytte sekretariatet for garantiordningen, jf. brev av 5 august 2019, følges opp.

Finanstilsynet har tidligere foreslått at sekretariatet for Garantiordningen for skadeforsikring flyttes til Bankenes sikringsfond. Bankenes sikringsfond har allerede en etablert organisasjon for kapitalforvaltning og vil derfor kunne trekke på sin kompetanse dersom det også blir sekretariat for Garantiordningen for skadeforsikring.

#### *Finansiering av en utvidet ordning*

Finanstilsynet viste i høringsnotatet 28. oktober 2021 til at

"Ved en ex post-finansiert ordning, som den norske, vil man ikke avdekke hvem som faktisk er villig til å bidra til ordningen før det er behov for midlene. Skal garantiordningen dekke forsikringer solgt på grensekryssende basis, bør ordningen derfor endres til en annen type ordning, slik at den blir helt eller delvis fondsbasert. Dette innebærer imidlertid en omfattende omlegging av ordningen som ligger utenfor oppdraget fra Finansdepartementet. En slik lovrevisjon krever en nærmere utredning av finansieringsmodell, kapitalforvaltning og administrasjonsløsning for øvrig."

I forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet legges det opp til en utvidelse av dekningsområdet til Garantiordningen for skadeforsikring, uten at det foreslås en omlegging til en fondsbasert modell.

Departementet viser i høringsnotatet til at det ikke er gitt at en fondsbasert modell er å foretrekke fremfor de øvrige løsningene, idet det ikke er opplagt at denne modellen best ivaretar foretakene som bærer kostnadene ved garantiordningen. Departementet viser til at

"en garantiordning med krav om løpende innbetaling til et fond vil kunne være mer belastende enn om ordningen baseres på innkalling ved behov. Midlene som de norske forsikringsforetakene avsetter til garantiordningen for skadeforsikring i regnskapet i dag, anses som egenkapital og teller som solvenskapital etter solvenskapitalkravet. Dersom man legger om til en fondsbasert modell, vil midlene derimot flyttes ut av forsikringsforetaket. Som følge av solvenskapitalkravet etter Solvens II-direktivet er risikoen for at utenlandske forsikringsforetak går konkurs, liten."

Finanstilsynet er enig i at risikoen for konkurser er begrenset, men som det fremgår av EIOPAs begrunnelse for å foreslå felleseuropeiske regler for garantiordninger, jf. "Opinion on the 2020 review of Solvency II", eliminerer ikke Solvens II-regelverket risikoen for konkurs i

forsikringsforetak. Årsmeldingen til den danske garantiordningen for 2022 viser til fem konkurser i danske og utenlandske skadeforsikringsforetak siden 2016.

EIOPA har i sin "Opinion on the 2020 review of Solvency II" anbefalt en ex ante-finansiering av en garantiordning, med mulighet for å i tillegg foreta innbetalinger ex post:

"EIOPA is of the view that IGSs should be funded on the basis of ex-ante contributions by insurers, possibly complemented by ex-post funding arrangements in case of capital shortfalls. Further work is needed in relation to specific situations where a pure ex-post funding model could potentially work, subject to adequate safeguards".

EIOPA begrunner sitt syn med at ex post-finansiering øker risikoen for moralsk hasard og prosyklikalitet.

En fondsbasert modell har den fordel at også foretak som ikke drives på en finansiell forsvarlig måte, vil måtte bidra til garantiordningen før foretaket eventuelt skulle gå konkurs. Dersom et foretak ikke betaler sine bidrag til ordningen, vil garantiordningen kunne melde fra om dette til Finanstilsynet. Finanstilsynet vil dermed kunne iverksette tiltak for å avslutte forsikringsforetakets virksomhet i Norge i tråd med fremgangsmåten i Solvens II. Det kan også tenkes at de foretakene som ikke er villige til å betale bidrag til den norske garantiordningen, er de foretakene som opererer med så lave marginer at de ikke har midler til å betale bidraget. I slike tilfeller vil man ha mulighet til å avslutte foretakets virksomhet i Norge før foretaket går konkurs, noe som vil begrense konsekvensene for norske kunder. I alle tilfelle vil man med en fondsbasert modell få avdekket hvilke foretak som ikke bidrar til ordningen før det foreligger et behov for midler og ordningen er under tidspress.

En fondsbasert modell vil også gi en bedre mulighet til å inkludere de andre lovpålagte forsikringsordningene eller andre typiske forbrukerforsikringer som ikke nødvendigvis lar seg overføre til et nytt forsikringsforetak, og hvor en konkurs kan få stor virkning for privatøkonomien til de involverte.

Ordningen bør legges opp slik at det i tillegg til årlige bidrag er mulighet for å kalle inn ytterligere midler ved behov, slik det er i den danske ordningen.

### **3. Arbeidsgivers plikter**

Justis- og beredskapsdepartementet anser det som en mindre egnet løsning å pålegge arbeidsgiveren en plikt til å tegne yrkesskadeforsikring i et forsikringsforetak som er medlem av en garantiordning som gir dekning ved insolvens. Departementet gir uttrykk for at dette vil pålegge et for stort ansvar, og en for stor administrativ byrde, på den enkelte arbeidsgiver. Dette fordi det vil være krevende for arbeidsgiveren å føre kontroll med forsikringsforetakets medlemskap i garantiordningen på og etter tegningstidspunktet. Finanstilsynet støtter dette.

Finanstilsynet vil bemerke at de fleste bedrifter som tegner forsikring i et foretak som ikke har noen stedlig tilknytning til Norge, tegner slike forsikringer via en forsikringsformidler. Forsikringsformidleren må allerede opplyse om hvorvidt forsikringen er dekket av en garantiordning, jf. forsikringsavtaleloven § 1C-8 bokstav c. I forlengelsen av den allerede lovpålagte informasjonsplikten kan det vurderes å innføres et forbud mot å formidle yrkesskadeforsikringer (eller andre lovpålagte forsikringer) som ikke har en dekning av en garantiordning som tilsvarer den norske.

Arbeidsgiver vil i slike tilfeller fortsatt kunne tegne forsikring solgt av utenlandske foretak på grensekryssende basis. Arbeidsgiver vil også ha en regressadgang overfor forsikringsformidler dersom de har formidlet forsikringer som ikke er i overensstemmelse med norsk lov, og som påfører arbeidsgiver et tap. Videre bør det i slike tilfeller åpnes for at den skadelidte kan henvende seg direkte til forsikringsformidleren for erstatning dersom forsikringsforetaket det er tegnet yrkesskadeforsikring i, er gått konkurs og foretaket ikke er medlem av en garantiordning og skadelidte ikke får dekning fra arbeidsgiver. I utgangspunktet er Finanstilsynet av den oppfatning at regressadgangen overfor forsikringsformidler følger av alminnelig erstatningsrett. Det vises også til at forsikringsformidlingsloven i kapittel 7 stiller krav om at formidleren må ha tegnet forsikring som dekker ansvar overfor oppdragsgiver eller andre som utleder sin rett fra oppdragsgiver grunnet yrkesmessig uaktsomhet. Finanstilsynet mener at det likevel bør vurderes om regressansvaret skal lovfestes særskilt, i lys av styrkeforholdet mellom forsikringsformidleren og arbeidsgiver / den skadelidte.

En slik ordning må nødvendigvis kombineres med en adgang for foretak som driver grensekryssende virksomhet i Norge, til å melde seg inn i den norske garantiordningen. Det må da også etableres regler for hvordan man håndterer foretak som trer ut av garantiordningen. Dette kan for eksempel gjøres ved at det gis en overgangsordning hvor foretaket forblir medlem i ett år etter utmeldelse.

#### **4. Utlikning av tilsynsavgift på grensekryssende foretak**

I dag fremgår det av finansforetaksloven § 20A-5 at Finanstilsynet "kan i de tilfeller det ikke skal foretas utbetaling fra ordningen, bestemme at kostnadene knyttet til driften av garantiordningen skal dekkes av Finanstilsynet og utlignes på skadeforsikringsforetakene i samsvar med finanstilsynsloven § 9". Det foreslås i høringsnotatet at forskrift om utlikning av tilsynsavgift § 9 utvides, slik at den vil muliggjøre en utlikning av tilsynsavgift også for foretak som selger yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis.

Den foreslåtte teksten legger ingen føringer på at kostnader som skal utliknes på de grensekryssende foretakene, må stå i sammenheng med kostnader knyttet til garantiordningen for skadeforsikring. Justis- og beredskapsdepartementets forslag kan fremstå som at det gis hjemmel til at de generelle "utgiftene ved tilsyn" kan utliknes på de grensekryssende foretakene. Etter Solvens II artikkel 189 fremgår det at "Vertsstater kan kreve at skadeforsikringsforetak skal være medlem i og delta i ordninger som skal sikre utbetaling av erstatningskrav til forsikringstaker og skadelidt tredjemann, på samme vilkår som skadeforsikringsforetak som har fått tillatelse til å utøve virksomhet på deres territorium". Finanstilsynet vurderer det slik at et økonomisk bidrag til en garantiordning (som er et eget rettssubjekt) er hjemlet av denne bestemmelsen. Det er ikke like klart at det å utlikne Finanstilsynets tilsynsavgift på de grensekryssende foretakene kan hjemles i denne bestemmelsen, eller er i tråd med EØS-retten. Det synes ikke som dette spørsmålet er vurdert.

Det bemerkes samtidig at Finanstilsynet ikke har fullmakt til å kreve inn midler utover det som følger av bevilgningen over statsbudsjettet. Finanstilsynets utlikner hvert år bevilget ramme for Finanstilsynets utgifter på juridiske og fysiske personer under tilsyn. Dersom det bestemmes at utenlandske foretak som selger yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis til Norge skal betale tilsynsavgift, vil ikke det gi ytterligere ressurser til Finanstilsynet, men kun en annen fordeling av de samlede utgiftene mellom tilsynsenhetene.

Det kan uansett prinsipielt reises spørsmål ved om det i det hele tatt bør være en anledning til å utlikne kostnadene til Garantiordningen for skadeforsikring via tilsynsavgiften. Det er mulig at det

kan forsvares at et begrenset sekretariatsarbeid som utføres av Finanstilsynet, skal kunne utliknes via tilsynsavgiften fordi dette er arbeid som Finanstilsynet utfører, og de bidragspliktige til garantiordningen utgjør den samme krets (norske foretak og filialer av EØS-foretak) som er pliktige medlemmer av ordningen. Det er imidlertid andre deler av driften som ikke berører Finanstilsynets innretning av egen virksomhet, som styrehonorar og kostnader knyttet til utbetalinger til skadelidte. Den foreslåtte forskriftshjemmelen bør i alle tilfelle ikke kunne benyttes til å dekke pliktige bidrag fra foretak som ikke betaler sine bidrag til ordningen, ved at det som mangler av midler senere, blir utliknet på de foretakene som har betalt sine bidrag.

## 5. Oppsummering

Den foreslåtte utvidelsen av garantiordningen til å omfatte yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis er i utgangspunktet begrunnet i en konkurs i ett enkelt foretak. Finanstilsynet mener at det forut for en eventuell utvidelse av garantiordningen til forsikringer solgt på grensekryssende basis, bør foretas en helhetlig vurdering av beskyttelsesbehovet for de ulike lovfestede ordningene i en konkurssituasjon.

Dersom det etableres en garanti for yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis, er det mest hensiktsmessig at Yrkesskadeforsikringsforeningen får ansvar for utbetaling for det tilfellet at et foretak som leverer yrkesskadeforsikringer, har gått konkurs, tilsvarende det Trafikkforsikringsforeningen har for motorvognforsikring.

Finanstilsynet mener forslaget om å flytte sekretariatet for garantiordningen ut av Finanstilsynet, jf. Finanstilsynets brev til Finansdepartementet 5. august 2019, må følges opp. Dagens sekretariatsarbeid innebærer en uheldig rolleblanding ved at Finanstilsynet kan oppfattes som en garantist for alle forsikringsavtaler inngått i Norge, samtidig som det går ut over Finanstilsynets kapasitet til å utøve oppgavene som finanstilsyn. Det bemerkes at Alpha Insurance hadde moderat virksomhet i Norge. Hendelser i flere foretak samtidig eller i et større selskap vil være betydelig mer krevende.

En garantiordning bør være fondsbasert (finansieres ex ante) for å redusere moralsk hasard og prosykikalitet. En utvidelse av ordningen til forsikring solgt på grensekryssende basis, forsterker behovet for ex ante-finansiering.

Finanstilsynet mener det bør vurderes å innføre et forbud for forsikringsformidlere mot å formidle yrkesskadeforsikringer (eller andre lovpålagte forsikringer) som ikke har en dekning av en garantiordning som tilsvarer den norske. En slik ordning må kombineres med en adgang for foretak som driver grensekryssende virksomhet i Norge, til å melde seg inn i den norske garantiordningen.

Finanstilsynet kan av prinsipielle grunner ikke støtte forslaget om å utlikne Finanstilsynets utgiftsbevilgning på foretak som selger yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein  
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Knut E. Lykke  
senior tilsynsrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*