

## Høringsnotat

---

Dato: 28.02.2023

Saksnr.: 23/1019

Høringsfrist: 30.05.2023

### **Høringsnotat om garantiordninger ved konkurs i forsikringsforetak som tilbyr yrkesskadeforsikring**

#### **Innhold**

1	Hovedinnhold .....	2
2	Bakgrunn .....	3
3	Gjeldende rett .....	4
4	Skandinavisk rett .....	6
5	Forslag til alternative løsninger .....	6
5.1	Innledning .....	6
5.2	Forsikringsforetaket som pliktsubjekt .....	7
5.2.1	Utvidelse av yrkesskadeforsikringslovens dekningsområde .....	7
5.2.2	Utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring .....	9
5.3	Arbeidsgiveren som pliktsubjekt .....	12
5.4	En fondsbasert garantiordning .....	12
6	Departementets foreløpige vurdering av de alternative løsningene .....	13
7	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	17
8	Merknader til de enkelte bestemmelsene .....	18
8.1	Endringer i finansforetaksloven .....	18
8.2	Endringer i yrkesskadeforsikringsloven .....	19
8.3	Endringer i finansforetaksforskriften .....	19
8.4	Endringer i forskrift om utlikning av utgifter ved tilsyn .....	19

# 1 Hovedinnhold

I høringsnotatet skisseres alternative løsninger for å sikre skadelidte dekning når et forsikringsforetak i en annen EØS-stat som selger lovpålagt yrkesskadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet her i riket, går konkurs eller tas under offentlig administrasjon eller lignende. Forslaget er utformet slik at det gjelder situasjoner hvor et slikt foretak «er under insolvensbehandling eller avvikling som definert i direktiv 2009/138/EF artikkel 268 nr. 1 bokstav d eller tilsvarende prosedyrer». For enkelhets skyld vil departementet i høringsnotatet bruke fellesbetegnelsen «konkurs» om de situasjoner som er ment regulert.

Det følger av finansforetaksloven § 5-5 at blant annet forsikringsforetak som er etablert i en EØS-stat, kan drive forsikringsvirksomhet mv. i Norge uten at dette skjer gjennom etablering av en norsk filial. Dette kalles *grensekryssende virksomhet*. Garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven kapittel 20A gir i utgangspunktet skadelidte dekning ved konkurs i forsikringsforetak. Ordningen omfatter i dag ikke tilfeller som nevnt der forsikringen er solgt på grensekryssende basis, men kun tilfeller hvor det utenlandske foretaket har solgt skadeforsikringer via en norsk filial. I høringsnotatet vurderes følgende hovedalternativer:

- a) utvidelse av yrkesskadeforsikringslovens dekning gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen til å omfatte tilfeller av konkurs i forsikringsforetak
- b) utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven, med ulike avgrensninger
- c) endring av yrkesskadeforsikringsloven slik at arbeidsgivere pålegges å tegne yrkesskadeforsikring i et forsikringsforetak som er medlem av en garantiordning som gir dekning ved insolvens også for norske skadelidte
- d) en omlegging av garantiordningen for skadeforsikring til en fondsbasert ordning, i motsetning til dagens ordning der midler kalles inn fra medlemmene i etterkant.

I høringsnotatet bes det om høringsinstansenes synspunkter på de ulike alternativene og hvilket av disse som gir den beste løsningen. Det primære forslaget i høringsnotatet er at medlemsplikten i garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven utvides til å omfatte også forsikringsforetak i annen EØS-stat som selger lovpålagt skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet, det vil si utenom filial (alternativ b), men begrenset til yrkesskadeforsikring.

Finansforetaksloven hører under Finansdepartementet, mens yrkesskadeforsikringsloven hører under Justis- og beredskapsdepartementet. I samråd med Finansdepartementet sender Justis- og beredskapsdepartementet forslag i saken på høring.

## 2 Bakgrunn

Arbeidsgivere har etter yrkesskedeforsikringsloven en plikt til å tegne yrkesskedeforsikring for sine ansatte. Yrkesskedeforsikringsloven skal sammen med de særlige reglene om yrkesskadedekning i folketrygden sikre arbeidstakerne økonomisk kompensasjon for yrkesskader og yrkessykdommer.

I Norge er det i utgangspunktet gode ordninger for å sikre skadelidte i tilfeller der arbeidsgiveren ikke har tegnet lovpålagt yrkesskedeforsikring eller har tegnet forsikring i et selskap som har gått konkurs. Yrkesskedeforsikringsforeningen er etter yrkesskedeforsikringsloven § 7 ansvarlig hvis arbeidsgiveren ikke har tegnet forsikring eller forsikringen har utløpt. Hvis forsikringsselskapet er konkurs, sikrer garantiordningen for skadeforsikring skadelidte erstatning, jf. finansforetaksloven §§ 20A-1 flg. Under dagens ordning er et forsikringsselskap hjemmehørende i et EØS-land som driver grensekryssende virksomhet i Norge, ikke medlem i den norske garantiordningen. Ved en eventuell konkurs vil dermed de som er forsikret i slike selskaper, risikere å ikke få full dekning. Spørsmålet vil også kunne oppstå på andre forsikringsområder, slik som trafikkkforsikring etter bilansvarslova og andre tvungne, lovfestede forsikringer. På trafikkkforsikringsområdet er det vedtatt et direktiv (EU) 2021/2118 om endringer i europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/103/EF om ansvarsforsikring for motorvogn og kontroll av påbudet om ansvarsforsikring (motorvognforsikringsdirektivet). Direktivet inneholder blant annet krav til medlemsstatene om at de må ha en ordning som garanterer skadelidte erstatning ved insolvens i forsikringsselskapet til motorvognen som har voldt skaden. Direktivet er så langt ikke innlemmet i EØS-avtalen. Det vil på sikt bli fremmet forslag om gjennomføring av direktivet i bilansvarsregelverket. Det inngår altså ikke som del av dette høringsnotatet, som hovedsakelig fokuserer på yrkesskedeforsikringsområdet. Ut over det nevnte direktivet er det ikke harmoniserte garantiordninger eller minimumskrav for forsikringsvirksomhet, slik for eksempel innskuddsordningen i EØS-området gir for bankvirksomhet.

Det er etter dette slik at yrkesskade er sikret full erstatning i nesten alle tilfeller hvor det oppstår en yrkesskade som omfattes av yrkesskedeforsikringsloven, men likevel ikke i de situasjoner hvor arbeidsgiveren har tegnet yrkesskedeforsikringen i et utenlandsk selskap som driver grensekryssende virksomhet inn i Norge, og selskapet går konkurs.

Det danske forsikringsselskapet Alpha Insurance ble tatt under konkursbehandling i mai 2018. Konkursen førte til en vanskelig situasjon for arbeidstakere i Norge som var yrkesskadeforsikret i selskapet, men som på grunn av konkursen risikerer å ikke få yrkesskadene dekket fullt ut.

I slutten av november 2018 ble det fremmet et representantforslag med forslag om lovendringer for å forhindre nye, liknende situasjoner. Forslaget ble ikke vedtatt. Under stortingsbehandlingen uttalte den daværende justisministeren imidlertid at

saken kunne illustrere et behov for å se nærmere på reglene som gjelder yrkesskadeforsikring og konkurs i forsikringsselskap.

Den daværende finansministeren opplyste 23. januar 2020, som svar på et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Lise Christoffersen, at det ikke var påbegynt noe arbeid på dette området og avsluttet med å uttrykke at et arbeid med å «sikre at arbeidstakere med yrkesskade får den erstatning de har krav på, bør ... skje i samarbeid mellom Justisdepartementet og Finansdepartementet», se dokument nr. 15:731 (2019–2020).

I samråd med Justis- og beredskapsdepartementet ba Finansdepartementet i brev 27. april 2021 om Finanstilsynets vurdering av muligheten for å utvide garantiordningen for skadeforsikring, og om at Finanstilsynet utarbeider et høringsnotat med forslag til regelverksendringer. Finanstilsynet oversendte et utkast til høringsnotat til Finansdepartementet 28. oktober 2021.

Finansministeren svarte i slutten av mars 2022 på et skriftlig spørsmål om status i saken. I svaret uttales det blant annet:

«Finansdepartementet vurderer i lys av anbefalingene fra Finanstilsynet og i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet den videre oppfølgingen av saken, herunder om andre løsningsalternativer enn de som fremgår av Finanstilsynets utkast til høringsnotat, bør utredes nærmere før saken sendes på høring», se dokument nr. 15:1637 (2021–2022).

En slik utredning ligger til grunn for dette høringsnotatet.

### **3 Gjeldende rett**

Utgangspunktet etter yrkesskadeforsikringsloven er som nevnt at arbeidsgivere plikter å tegne yrkesskadeforsikring for sine ansatte til dekning av yrkesskade og yrkessykdom, jf. § 3. Yrkesskadeforsikringen gjelder direkte til fordel for den skadelidte, jf. § 5 første ledd. Etter § 4 første ledd skal yrkesskadeforsikring tegnes i et forsikringsselskap eller i en forsikringsspool av solidarisk ansvarlige forsikringsselskaper. Det fremgår av samme bestemmelse fjerde ledd at de som tilbyr forsikring etter loven, må være tilsluttet en forening av slike forsikringsselskaper, Yrkesskadeforsikringsforeningen. Etter Yrkesskadeforsikringsforeningens vedtekter § 1 er «alle forsikringsselskaper som tilbyr yrkesskadeforsikring etter § 4 i lov om yrkesskadeforsikring», medlemmer. I praksis er det tale om et automatisk, tvungent medlemskap. Medlemskapet innebærer en plikt til å delta i finansieringen av foreningens virksomhet i henhold til vedtektene, jf. Ot.prp. nr. 70 (1993–1994) s. 30.

Det er i yrkesskadeforsikringsloven § 7 etablert en ordning for å sikre skadelidte erstatning i tilfeller der arbeidsgiveren ikke har tegnet forsikring eller forsikringen har opphørt å gjelde. I slike tilfeller svarer forsikringsselskapene som tilbyr yrkesskadeforsikring etter loven, i fellesskap for arbeidstakerens tap. Dette er organisert gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen. Det fremgår av avsnitt III i forskrift 13. oktober 1989 nr. 1041 til yrkesskadeforsikringsloven at når

forsikringsgivere skal bære skaden i fellesskap etter yrkesskadeforsikringsloven § 7, er de ansvarlig alle for én og én for alle. Videre fremgår det av forskriften at skadesummen skal deles mellom dem i forhold til det premiebeløp for yrkesskadeforsikring som hver forsikringsgiver fikk i siste kalenderår. Ordningen dekker imidlertid ikke tilfeller der forsikringssselskapet går konkurs.

Konkurstilfeller dekkes i utgangspunktet av garantiordningen for skadeforsikring, som er regulert i finansforetaksloven kapittel 20A, med utfyllende bestemmelser i finansforetaksforskriften. Garantiordningen skal bidra til å sikre utbetaling av krav som følger av avtale om direkte skadeforsikring, til sikrede og skadet tredjeperson, jf. § 20A-1 annet ledd. Garantiordningen dekker ikke krav som gjelder en forsikret risiko som ikke består her i riket, jf. bestemmelsens tredje ledd. Om medlemskap i garantiordningen fastsetter § 20A-3 første ledd at forsikringsforetak som er gitt tillatelse til å drive direkte skadeforsikring her i riket, skal være medlem av garantiordningen. Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at når et forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat driver direkte skadeforsikring gjennom filial etablert her i riket, skal filialen være medlem av garantiordningen. Motsetningsvis fremgår det at selskaper med hovedsete i EØS-området som driver grensekryssende forsikringsvirksomhet inn i Norge, uten å gjøre dette gjennom en filial, ikke er medlemmer av garantiordningen. Norsk filial av skadeforsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat er unntatt fra medlemsplikten om foretaket er medlem av en garantiordning som i hovedsak dekker tilsvarende forsikringer som den norske garantiordningen, jf. finansforetaksforskriften § 20A-2 tredje ledd. I likhet med yrkesskadeforsikringsloven praktiseres ordningen slik at det er tale om en automatisk, tvungen ordning som ikke fordrer innmelding.

Medlemmenes ansvar overfor garantiordningen er maksimalt 1,5 prosent av medlemmets totale bruttopremie opptjent ved direkte skadeforsikring som omfattes av garantiordningen, de tre siste regnskapsårene før innkallingsåret, jf. finansforetaksloven § 20A-4 første ledd. I beregningsgrunnlaget gjøres det fradrag for premieinntekter fra energiforsikringer, luftfartsforsikringer og sjøforsikringer unntatt kystkasko og forsikret risiko i utlandet, jf. finansforetaksforskriften § 20A-4 første ledd. Det er altså ikke fullt samsvar mellom garantiordningens dekningsområde og beregningsgrunnlaget for medlemmets ansvar overfor garantiordningen. Hvert medlem skal årlig avsette 1 prosent av beregningsgrunnlaget, jf. finansforetaksforskriften § 20A-4 annet ledd, jf. finansforetaksloven § 20A-4 annet ledd. Avsetningsplikten gjelder ikke for filialer av forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat, jf. finansforetaksforskriften § 20A-4 sjette ledd. Norske filialer av forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat skal imidlertid årlig rapportere brutto opptjent premie knyttet til forsikringer som dekkes av garantiordningen, til Finanstilsynet, jf. finansforetaksforskriften § 20A-7 første ledd.

Ettersom behovet for utbetalinger fra garantiordningen for skadeforsikring forekommer forholdsvis sjeldent, fastslår finansforetaksloven § 20A-5 annet ledd at Finanstilsynet kan dekke driftskostnader og utlikne kostnadene på skadeforsikringsforetakene etter finanstilsynsloven § 9. Med hjemmel i finanstilsynsloven § 9 niende ledd har Finansdepartementet gitt forskrift om at blant annet skadeforsikringsselskaper skal fordele utgiftene ved tilsyn etter forfalte bruttopremier, jf. forskrift 18. desember 2015 nr. 1776 om utlikning av utgifter ved tilsyn § 2 første ledd. Etter forskriftsbestemmelsens annet ledd beregnes avgiften for filial fra andre EØS-land ut fra 40 prosent av forfalte bruttopremier.

## **4 Skandinavisk rett**

I svensk rett er det ingen garantiordning for forsikring. Spørsmålet har likevel vært til behandling tidligere, se blant annet SOU 1998: 22.

Etter dansk rett sikrer derimot lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaper at skadelidte får dekning om skadeforsikringsselskapet blir erklært konkurs, jf. § 1 stk. 2 nr. 1. Garantifonden for skadesforsikringsselskaper yter dekning til direkte tegnede skadeforsikringsselskap som har fått tillatelse fra Finanstilsynet til å drive forsikringsvirksomhet, eller som driver forsikringsvirksomhet i Danmark via filial eller grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet, jf. § 1 stk. 2. Videre har skadeforsikringsselskaper som har fått tillatelse til å drive forsikringsvirksomhet, filialer med hjemsted i et annet EU-land og skadeforsikringsselskaper med hjemsted i et annet EU-land som har meldt at de vil drive grensekryssende forsikringsvirksomhet, alle plikt til å være medlem av fondet, jf. § 3 stk. 1.

Medlemmene yter løpende bidrag til fondet basert på et beløp per polise fastsatt av Finanstilsynet, jf. § 3 stk. 4. Hvert nytt medlem av fondet skal yte et engangsbidrag til fondet pålydende 100 000 danske kroner, jf. § 3 stk. 3. Fondet dekker ikke bare motoransvarsforsikringer og yrkesskadeforsikringer, men også forbrukerforsikringer, tredjemenn som er sikret mot personskade etter øvrige ansvarsforsikringer, kollektive forsikringer i den utstrekningen den svarer til omfattende individuelle forsikringer, brannforsikringer og byggskadeforsikringer, jf. § 5.

## **5 Forslag til alternative løsninger**

### **5.1 Innledning**

Spørsmålet er så hvilke endringer i regelverket som best sikrer skadelidte dekning i tilfeller hvor foretaket som har solgt yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis, det vil si utenom filial, har gått konkurs, og samtidig ivaretar foretakene som bærer kostnadene. Minst fire overordnede reguleringsalternativer peker seg ut

som mulige løsninger, og disse kan gjennomføres i flere varianter. I det følgende gjøres det nærmere rede for de ulike alternativene i punkt 5.2 til 5.4.

Fellestrekket ved alternativene i punkt 5.2 er at forsikringsforetaket er pliktsubjekt, det vil si at det vil være forpliktet til å delta i en garantiordning som gir dekning i insolvenstilfeller. Dette kan skje ved opprettelse av en slik ordning i yrkesskadeforsikringsloven (punkt 5.2.1) eller ved en utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven (punkt 5.2.2). I alternativet i punkt 5.3 er det arbeidsgiveren som er pliktsubjekt, ved at arbeidsgiveren er forpliktet til å tegne yrkesskadeforsikring i et selskap som er medlem i en garantiordning som gir dekning ved insolvens også for norske skadelidte. Alternativet i punkt 5.4 innebærer en omlegging av finansieringsmodellen for garantiordningen i finansforetaksloven til en fondsbasert løsning. For øvrig er det grunn til å nevne at forslagene må leses i lys av forsikringsformidlingsloven § 8-6 første ledd annet punktum. Forsikringsformidlere vil ikke ha adgang til å formidle lovpliktige skadeforsikringer til forsikringsforetak som ikke oppfyller kravene som gjelder etter den særlige reguleringen av slike forsikringer.

I punkt 6 vurderes de ulike alternativene opp mot hverandre.

## **5.2 Forsikringsforetaket som pliktsubjekt**

### **5.2.1 Utvidelse av yrkesskadeforsikringslovens dekningsområde**

En mulighet kan være å opprette en garantiordning for yrkesskadeforsikring i yrkesskadeforsikringsloven (alternativ a i oversikten i punkt 1 foran). Det antas at den enkleste måten å gjøre dette på er å utvide dekningsområdet for den kollektive ordningen gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen til også å omfatte erstatning ved insolvens. (I dag gir ordningen som nevnt dekning der arbeidsgiveren ikke har tegnet lovpålagt forsikring eller forsikringen har opphørt å gjelde, jf. yrkesskadeforsikringsloven §§ 5, 6 og 7, jf. punkt 3.) Forsikringsforetak som tilbyr yrkesskadeforsikring, uavhengig om det gjøres via filial eller grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet, har plikt til å være medlem i Yrkesskadeforsikringsforeningen, jf. yrkesskadeforsikringsloven § 4 fjerde ledd. En utvidelse av dekningsområdet vil innebære at forsikringsforetaket også må bidra økonomisk når et forsikringsforetak som selger yrkesskadeforsikring, går konkurs (såkalt ex-post finansiering).

Deltakelse i en slik garantiordning vil for utenlandske selskaper dels være et gode, idet forsikringsproduktet er sikret mot foretakets eventuelle fremtidige insolvens, men dels også en byrde, ettersom det vil innebære en plikt til å bidra økonomisk ved eventuell insolvens i andre forsikringsforetak. Disse byrdene på tjenester med et grensekryssende element gjør det nødvendig å se nærmere på EØS-rettens betydning for utformingen av en eventuell slik regel.

Som nevnt er det ikke harmoniserte garantiordninger eller minimumskrav for forsikringsvirksomhet, slik for eksempel innskuddsordningen i EØS-området gir for bankvirksomhet. Såfremt sekundærrettsaktene og EØS-avtalens forbud mot restriksjoner på de fire frihetene overholdes, står medlemslandene dermed fritt til å velge hvilke garantiordninger de skal ha, og hvor mye disse skal dekke. Særlig aktuell i denne sammenheng er artikkel 189 i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/138/EF av 25. november 2009 om adgang til å starte og utøve virksomhet innen forsikring og gjenforsikring (Solvens II-direktivet), som lyder slik:

«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.»

Med formuleringen «ordninger som skal sikre utbetaling av erstatningskrav til forsikringstaker og skadelidt tredjemann», åpner direktivet for garantiordninger ved konkurs i forsikringsforetak. Videre tilsier ordlyden «kan kreve at skadeforsikringsforetak skal være medlem i og delta i», at medlemsstaten har kompetanse til å pålegge forsikringsforetak en plikt til å være medlem og delta i garantiordningen. Til støtte for et slikt tolkningsresultat vises det for øvrig til at EU-kommisjonen har bekreftet at pliktig medlemskap i det danske garantifondet er forenlig med Solvens II-direktivet, se Forslag til lov om ændring af lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber og lov om finansiel virksomhed punkt 7. Det fremgår verken av ordlyden eller fortalen i direktivet at garantiordningene som omtales, må være begrenset til å gjelde obligatoriske forsikringer, eller at det skulle være andre begrensninger for nasjonale garantiordningers dekningsomfang. Videre er det heller ikke holdepunkter for at det ikke kan være slike begrensninger i dekningsområdet for en eventuell garantiordning.

Departementet finner det ikke nødvendig å ta stilling til om direktivet for et spørsmål som dette må suppleres med en vurdering etter etableringsreglene og tjenestereguleringene i EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Det må antas at en slik garantiordning det er tale om å etablere her, som holder seg innenfor rammene av Solvens II-direktivet, uansett ikke vil innebære noen uforholdsmessig restriksjon i retten til å etablere seg eller yte tjenester innen EØS.

Adgangen til å opprette en garantiordning er allerede delvis benyttet ved å pålegge utenlandske foretak med filial i riket en plikt til å være medlem i garantiordningen for skadeforsikring, jf. finansforetaksloven § 20A-3 annet ledd. (Ordnningen ble ved innføringen vurdert etter tredje skadeforsikringsdirektiv 92/49 EØF artikkel 45, se Finans- og tolldepartementets høringsnotat om garantiordninger for forsikringsselskaper 30. september 1999 og brev fra Kredittilsynet til Finansdepartementet 22. oktober 2004.) Forutsetningen er likevel at skadeforsikringsforetaket deltar på «samme vilkår» uavhengig av om forsikringsselskapet driver grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet.



Dersom dekningen etter yrkesskadeforsikringsloven utvides, vil det være naturlig å endre finansforetaksloven kapittel 20A slik at yrkesskadeforsikring faller utenfor garantiordningen for skadeforsikring. Denne lovtekniske løsningen vil på en enkel måte sikre at forsikringsforetakenes garantiansvar etter yrkesskadeforsikringsloven beregnes på samme måte, og at yrkesskadeforsikring ikke samtidig inngår i beregningen av bruttopremien for forsikringsforetak som er en del av garantiordningen for skadeforsikring, jf. finansforetaksloven § 20A-4 første ledd.

### **5.2.2 Utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring**

En annen mulig løsning kan være å utvide garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven (alternativ b i oversikten i punkt 1 foran). Dette kan gjøres på ulike måter. Her er det for det første mulig å se for seg at man oppretter en tosporet garantiordning, hvor lovpålagt yrkesskadeforsikring skilles ut ved siden av det som i dag utgjør garantiordningen for skadeforsikring. Dersom foretak med hovedsete i en annen EØS-stat som driver grensekryssende forsikringsvirksomhet i Norge, omfattes av en garantiordning for yrkesskadeforsikring, vil resultatet i praksis ligge tett opp mot forslaget om å utvide dekningen etter yrkesskadeforsikringsloven. Den lovtekniske løsningen er likevel en annen, idet ordningen hjemles i finansforetaksloven kapittel 20A, og med den viktige forskjellen at Finanstilsynet og garantiordningens styre vil ha en sentral administrativ rolle istedenfor Yrkesskadeforsikringsforeningen.

Det er for det andre mulig å se for seg at plikten til å være medlem av garantiordningen for skadeforsikring etter finansforetaksloven § 20A-3 utvides til å omfatte flere typer forsikringer enn i dag. En variant vil da være at alle utenlandske foretak som selger skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet, inkluderes. Etter dette alternativet omfatter utvidelsen av garantiordningen altså ikke bare yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis, men også andre skadeforsikringer solgt på denne måten. En annen variant er at garantiordningens medlemsplikt utvides til utenlandske foretak som gjennom grensekryssende virksomhet selger lovpålagte forsikringer, herunder yrkesskadeforsikring og ansvarsforsikring for forsikringsformidlere, advokater, eiendomsmeglere, betalingsfullmektiger og opplysningsfullmektiger, vaktvirksomhet og legemiddelansvar. En siste variant er å utvide garantiordningen slik at det kun er yrkesskadeforsikring som omfattes for utenlandske foretak som driver grensekryssende virksomhet inn i Norge.

For de to sistnevnte variantene, hvor garantiordningens medlemsplikt utvides til å omfatte alle lovpålagte forsikringer eller lovpålagt yrkesskadeforsikring for utenlandske foretak som selger forsikring direkte til norske kunder gjennom grensekryssende virksomhet, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt forsikringsforetakene deltar på «samme vilkår» som forsikringsforetak som har fått tillatelse til å utøve virksomhet her i riket, jf. Solvens-II direktivet artikkel 189.

Forsikringsforetak som via grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet driver forsikringsvirksomhet i Norge, vil kun være medlem for alle lovpålagte forsikringer eller lovpålagt yrkesskadeforsikring, men likevel måtte bidra til å finansiere utbetalinger for andre forsikringsklasser. Også forsikringsforetak som er gitt tillatelse til å drive direkte forsikring i Norge, eller som via filial driver forsikringsvirksomhet i Norge, må imidlertid bidra til å finansiere utbetalinger uansett bransje i dag. Dette tilsier at foretakene deltar på «samme vilkår».

Departementet antar at det ikke er en avgjørende innvending at norske foretak og filialer, i motsetning til de grensekryssende tjenesteyterne, i prinsippet har adgang til å selge også disse andre forsikringsproduktene slik at de omfattes av garantiordningen. Det er på det rene at EØS-retten ikke krever at alle EØS-statene skal opprette en egen garantiordning, men Solvens II-direktivet gir den enkelte stat anledning til å etablere ulike former for garantiordninger som også inkluderer foretak etablert i andre EØS-stater. Formålet med Solvens-II direktivet er å legge til rette for å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet innen direkte forsikring innenfor det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, jf. artikkel 1 nr. 1 og fortalen punkt 2. Det tilsier at våre eksisterende garantiordninger må kunne gis anvendelse også for de som selger yrkesskadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet her i riket.

Departementet legger til at manglende regulering av denne grensekryssende virksomheten vil medføre en forskjellsbehandling av skadelidte ved at medlemmer av disse forsikringsforetakene mangler dekning ved konkurs. Videre vil det innebære en pulverisering av ansvar som også er en fordel som kommer det enkelte medlem til gode når forsikringsforetak som selger andre forsikringsprodukter enn for eksempel yrkesskadeforsikring, likevel må bidra til å finansiere utbetalinger til skadelidte når et yrkesskadeforsikringsforetak er insolvent. Sammenlignet med en utvidelse av dekningen etter yrkesskadeforsikringsloven (alternativ a i punkt 1 foran), hvor kun kretsen forsikringsforetak som selger yrkesskadeforsikring, må finansiere garantiordningen, spres altså risikoen på flere foretak ved dette alternativet.

Dersom garantiordningens medlemsplikt for grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet skal utvides til å omfatte alle lovpålagte forsikringer eller lovpålagt yrkesskadeforsikring, antar departementet at det enkelte medlems ansvar overfor garantiordningen må beregnes på en saklig og ikke-diskriminerende måte for at forsikringsforetakene kan anses å delta på «samme vilkår», jf. Solvens II-direktivet artikkel 189.

Som nevnt beregnes et medlems maksimale ansvar overfor garantiordningen på grunnlag av summen av medlemmets bruttopremie opptjent i de siste tre regnskapsårene før innkallingsåret ved direkte skadeforsikring som omfattes av garantiordningen, jf. finansforetaksloven § 20A-4 første ledd. Dersom samme norm benyttes for å beregne utenlandske foretaks ansvar overfor garantiordningen, ser det ut til å bli samsvar mellom den økonomiske bidragsplikten til

garantiordningens medlemmer og garantiordningens dekningsområde. Et illustrerende eksempel kan være en sammenligning mellom et foretak som er gitt tillatelse til å drive direkte forsikring i Norge, og et foretak som driver grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet, der begge tilbyr ulykkesforsikring, sykepengeforsikring og yrkesskadeforsikring. Riktignok omfattes alle forsikringene av garantiordningen for foretaket som er gitt tillatelse til å drive direkte forsikring i Norge, men den opptjente bruttopremien inngår også i beregningsgrunnlaget for foretakets ansvar overfor garantiordningen. For foretaket som driver grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet, omfattes kun yrkesskadeforsikringen av garantiordningen, men ansvaret overfor garantiordningen beregnes også utelukkende på grunnlag av bruttopremien opptjent gjennom salg av yrkesskadeforsikring. Samlet sett oppnås det en balanse mellom omfanget av rettigheter og plikter i garantiordningen. Dersom et foretak driver grensekryssende virksomhet på flere forsikringsområder, vil ikke alle disse nødvendigvis omfattes av garantiordningen og fordelene ordningen gir, men ansvaret foretaket har overfor garantiordningen, vil i så fall være tilsvarende mindre.

Departementet antar etter dette at forsikringsforetak som selger yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis, må kunne sies å delta på samme vilkår i hvert fall dersom det maksimale ansvaret overfor garantiordningen beregnes på bakgrunn av 1,5 prosent av summen av foretakets bruttopremie for yrkesskadeforsikring opptjent i de siste tre regnskapsårene før innkallingsåret (altså slik at eventuelt andre deler av forsikringsvirksomheten som ikke omfattes av ordningen, holdes utenfor ved beregningen av foretakets ansvar). Det samme må være vurderingen for en løsning der medlemsplikten utvides til utenlandske foretak som utenfor filial selger lovpålagte forsikringer, dersom beregningen tilsvarende knyttes til bruttopremien for de lovpålagte forsikringene.

Som nevnt følger det av forskrift 18. desember 2015 nr. 1776 om utlikning av utgifter ved tilsyn § 2 første ledd at blant annet skadeforsikringsselskaper skal fordele utgiftene ved tilsyn etter forfalte bruttopremier. Etter forskriftsbestemmelsens annet ledd beregnes avgiften for filial fra andre EØS-land ut fra 40 prosent av forfalte bruttopremier. I likhet med beregningen av ansvaret for øvrig overfor garantiordningen er det nærliggende at det kun er de forsikringene som utenlandske foretak som driver grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet, kan være medlem for, som bør inngå i beregningsgrunnlaget. Ettersom filialer fra andre EØS-land beregnes ut fra 40 prosent av forfalte bruttopremier, er det nærliggende at den samme beregningsmodellen benyttes for foretak med hovedsete i annen EØS-stat som driver grensekryssende forsikringsvirksomhet, for å sikre at vilkårene er like, jf. Solvens II-direktivet artikkel 189.

### **5.3 Arbeidsgiveren som pliktsubjekt**

En annen mulig løsning er å endre yrkesskadeforsikringsloven slik at lovlig yrkesskadeforsikring bare kan tegnes i foretak som er medlem i en garantiordning som gir dekning ved insolvens også for norske skadelidte (alternativ c i oversikten i punkt 1 foran). Arbeidsgivere vil etter dette alternativet altså ha en plikt til å sørge for dette når de tegner yrkesskadeforsikring. Ettersom andre land ikke nødvendigvis har en garantiordning som dekker risiko i Norge, må en slik løsning antakelig kombineres med at den norske garantiordningen åpnes for utenlandske selskaper, slik at disse har en rett til å melde seg inn i ordningen. Garantiordningen kan i prinsippet utformes på alle de ulike måtene skissert i punkt 5.2, likevel slik at det er tilstrekkelig at de utenlandske forsikringsforetakene har en rett, men ikke en plikt til å melde seg inn i ordningen.

Som en del av en slik løsning kan man se for seg en regel om at en arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt har brutt sin plikt til å tegne yrkesskadeforsikring i et foretak som er medlem av en garantiordning som dekker insolvens, vil kunne holdes erstatningsansvarlig etter alminnelige erstatningsrettslige regler for tap som arbeidstakerne lider som følge av dette. Uten et slikt ansvar for arbeidsgiveren vil regelen kunne ha begrenset praktisk betydning.

For å redusere risikoen for arbeidstakerne måtte en slik regel antakelig kombineres også med en regel om at forsikringsforetakene er solidarisk ansvarlige om arbeidsgiveren har vært så aktsom som forholdene krever, men yrkesskadeforsikringen likevel er tegnet i et foretak som på det tidspunktet foretaket går konkurs, ikke er medlem i en garantiordning som sikrer norske skadelidte.

### **5.4 En fondsbasert garantiordning**

Et tredje reguleringsalternativ er å legge om til en fondsbasert løsning (alternativ d i oversikten i punkt 1 foran). I motsetning til den eksisterende garantiordningen der midler innkalles fra medlemmene etterskuddsvis, innebærer dette alternativet at det etableres et fond som skal finansiere ordningen. En mulig variant er å benytte en fondsbasert løsning som ligner den danske, se punkt 4. I stedet for at medlemmene yter et løpende bidrag til fondet basert på et fast beløp per polise fastsatt av tilsynsmyndigheten, kan alternativt den någjeldende beregningsmodellen etter finansforetaksloven § 20A-4 med utfyllende forskriftsbestemmelser videreføres. En ytterligere variant er en mellomløsning hvor den någjeldende ordningen delvis opprettholdes, slik at avsetninger til garantiordningen skjer i det enkelte forsikringsforetaket, men kombineres med et fast beløp per polise som går til et garantifond. Garantifondets administrasjon bør muligens ivaretas av andre enn Finanstilsynet slik at man sikrer tilsynsmyndighetens uavhengighet.

## 6 Departementets foreløpige vurdering av de alternative løsningene

Etter departementets foreløpige vurdering fremstår det ikke som opplagt hvilket av alternativene som best vil sikre skadelidte dekning i tilfeller hvor foretaket som har solgt yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis, har gått konkurs, og som samtidig vil ivareta foretakene som bærer kostnadene.

En gjennomgående utfordring for samtlige forslag er vertsstatens tilsynsmyndighets begrensede kompetanse og den risikoen det innebærer for at utenlandske aktører som ikke er etablert i Norge, ikke bidrar til den aktuelle ordningen. Selv om den aktuelle garantiordningen skulle ta ut søksmål for norske domstoler og få rettskraftig dom for et forsikringsforetaks plikt overfor ordningen, beror fullbyrdelsen ofte på reglene i den staten der tvangsfullbyrdelsen begjæres, og prosessen vil være ressurskrevende. Følgelig risikerer man at de reelle kostnadene må dekkes av norske foretak og eventuelt av norske filialer av utenlandske foretak.

Dette er en reell innvending mot forslagene som innebærer å pålegge forsikringsforetakene en plikt til å delta i en garantiordning. Samtidig synes risikoen å gjøre seg gjeldende med ulik styrke avhengig av garantiordningens nærmere utforming. Risikoen vil bero både på sannsynligheten for at ansvar overfor garantiordningen blir aktuelt, og på hvor omfattende ansvaret for det enkelte foretaket i så fall kan bli. For begge disse faktorene vil garantiordningens utforming kunne ha betydning, blant annet andelen «nye foretak» som inkluderes i ordningen, og hvor mange foretak som samlet sett skal bære kostnadene i tilfeller der garantien utløses.

Hvor omfattende ansvar det enkelte foretak risikerer, vil avhenge av hvor mange ansvaret overfor garantiordningen skal fordeles på i tilfeller der et slikt ansvar utløses. Forslagene om å utvide yrkesskadeforsikringslovens ordning med dekning gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen (alternativ a foran, jf. punkt 5.2.1) og forslaget om en tosporet garantiordning, hvor yrkesskadeforsikring skilles ut ved siden av det som i dag utgjør garantiordningen for skadeforsikring (den første varianten av alternativ b foran, jf. punkt 5.2.2 første avsnitt) innebærer at kretsen av foretak som bærer risikoen, er liten, og dermed blir det få å fordele kostnadene på. Per i dag er det ifølge Yrkesskadeforsikringsforeningen kun 31 foretak som er medlemmer, herunder utenlandske selskaper som selger grensekryssende forsikringer. Ved en utvidelse av garantiordningen etter finansforetaksloven § 20A-3 på en av de andre måtene som er skissert i punkt 5.2.2, vil kretsen forsikringsforetak som bærer risikoen, være betydelig større. Det blir flere å fordele kostnadene på, og dermed blir det enkelte forsikringsforetak mindre sårbart.

Sannsynligheten for at de reelle kostnadene må dekkes av norske foretak og eventuelt utenlandske foretaks norske filialer, avhenger imidlertid også av hvilke

forsikringsprodukter som omfattes av en eventuell garantiordning. Jo flere forsikringstilbydere som tas inn i garantiordningen, desto større risiko vil det være for at noen av dem går konkurs. Det må likevel understrekes at solvenskapitalkravene til forsikringsforetakene etter Solvens II-direktivet gjør at risikoen for insolvens i utgangspunktet er liten.

Ifølge Finanstilsynets utkast til høringsnotat punkt 5 var det 419 ulike tjenesteytere som per 30. juni 2021 har meldt om grensekryssende virksomhet i alle forsikringsklasser for skadeforsikring, og ytterligere 72 innen livsforsikring. Videre er antakelig i overkant av 40 prosent av disse aktive i det norske markedet. Det foreligger ikke data om hvilke forsikringsprodukter de ulike foretakene tilbyr. Ifølge Finanstilsynets utkast til høringsnotat tilsier Yrkesskadeforsikringsforeningens medlemsliste at 12 utenlandske foretak er medlem i Yrkesskadeforsikringsforeningen, hvorav 6 foretak driver grensekryssende virksomhet.

Når det gjelder utvidelse av den eksisterende garantiordningen etter finansforetaksloven, er ulike alternativer skissert i punkt 5.2.2. Dersom garantiordningen utformes slik at den skal omfatte utenlandske foretak som selger flere eller alle typer skadeforsikring utenfor filial, (på samme måte som forsikringsforetak som er gitt tillatelse til å drive direkte forsikring i Norge, eller som via filial driver forsikringsvirksomhet i Norge) 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. Ettersom det ikke er datagrunnlag for å trekke slutninger om hvilke forsikringsprodukter de ulike foretakene tilbyr, er det mer usikkert hvordan en utvidelse til alle lovpålagte forsikringer vil arte seg. I fravær av andre holdepunkter må det antas at risikoen også her er større enn en garantiordning som kun utvides til yrkesskadeforsikring, men samtidig mindre enn for en garantiordning som utvides til alle forsikringer.

Administrative utfordringer og kostnader antas å bli større desto flere forsikringsprodukter som omfattes av en garantiordning. Garantiordningen for skadeforsikring har ikke en egen administrasjon, men Finanstilsynet utfører sekretariatsfunksjonen for ordningen. Som Finanstilsynet gir uttrykk for i utkastet til høringsnotat punkt 8, «må [det] forventes en betydelig økning i arbeidsbyrden hvis rapporteringsplikten utvides til 554 foretak». Om ordningen derimot utvides kun for yrkesskadeforsikring, må arbeidsmengden antas å bli betydelig mindre. Alpha Insurance-saken har riktignok vært ressurskrevende for Finanstilsynet, men den har likevel vært håndterlig.

Også Yrkesskadeforsikringsforeningen kan i prinsippet administrere en slik ordning, se alternativ a i punkt 1 foran og nærmere i punkt 5.2.1. Det vil ha den fordel at den jevnlike kontakten ved utlikning av kostnader og fakturering i forbindelse med den såkalte kasteballavtalen gir en viss indikasjon på om medlemmene følger opp sine økonomiske forpliktelser. (Kasteballavtalen er en

avtale mellom Yrkesskadeforsikringsforeningen og tilsluttede selskaper om regulering av yrkesskader og yrkessykdommer hvor det er uklart hvilket forsikringsselskap som har forsikringsdekningen på konstateringstidspunktet.) Samtidig vil foretakenes rapportering til garantiordningen for skadeforsikring (alternativ b i punkt 1 og nærmere i punkt 5.2.2) også gi en viss indikasjon på om medlemmene samarbeider, og det ser dermed ikke ut til å være forhold som tilsier at Yrkesskadeforsikringsforeningen er å foretrekke som administrativt ansvarlig fremfor Finanstilsynets sekretariatsfunksjon i garantiordningen for skadeforsikring.

Blant de alternative løsningene som er skissert i punkt 5.2.2, synes det å være alternativet om en utvidelse av medlemsplikten i garantiordningen for skadeforsikring til å omfatte lovpålagt yrkesskadeforsikring, men ikke andre former for forsikring, som best sikrer skadelidte dekning ved konkurs i det utenlandske foretaket, og som samtidig ivaretar foretakene som bærer kostnadene.

Alternativet i punkt 5.3 om å pålegge arbeidsgiveren en plikt til å tegne yrkesskadeforsikring i et forsikringsforetak som er medlem av en garantiordning som gir dekning ved insolvens også for norske skadelidte, er etter departementets vurdering en mindre egnet løsning. En hovedinnvending mot denne løsningen vil være det ansvaret og den administrative byrden en slik plikt vil legge på arbeidsgiveren. Herunder vil det kunne være krevende for arbeidsgiveren å føre kontroll med forsikringsforetakets medlemskap i garantiordningen etter tegningstidspunktet. Foreslås det en regel om solidaransvar for foretakene hvis de norske skadelidte likevel ikke er sikret ved en konkurs, ser løsningen heller ikke ut til å ivareta foretakene som bærer kostnadene, på en vesentlig annerledes måte enn de øvrige reguleringsalternativene.

Alternativet i punkt 5.4 om å legge om til en fondsbasert løsning som ligner den danske, vil etter departementets vurdering redusere risikoen for at de reelle kostnadene må dekkes av norske foretak og eventuelt filialer av utenlandske foretak. Med en løpende finansiering av ordningen vil garantiordningen ha oversikt over hvem som bidrar, og det vil ikke bli spørsmål om manglende finansiering når risikoen realiseres, fordi ordningen allerede er finansiert. Det gjør det også mulig å utvide garantiordningen til andre typer lovpålagte forsikringer hvor den sikrede ikke selv tegner forsikring og dermed har liten påvirkningskraft på forsikringsavtalens nærmere innhold.

I praksis kan det imidlertid bli kostnadskrevende å sørge for løpende innbetaling fra medlemmer av et eventuelt garantifond. Ifølge Finanstilsynets utkast til høringsnotat tok det danske garantifondet ut stevning mot 30–40 utenlandske forsikringsforetak på grunn av manglende innmelding og innbetaling i 2020. Som Finanstilsynet påpeker, illustrerer dette at det kan være krevende å håndheve medlems- og ytelsesplikten for selskaper som ikke har fysisk tilstedeværelse i landet, særlig fordi det i begrenset grad er underlagt vertslandets tilsynsmyndighet.

Det er uansett ikke 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. 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. I norsk sammenheng er det kun i Alpha Insurance-saken at risikoen har realisert seg for yrkesskadeforsikringer siden garantiordningen for skadeforsikring ble opprettet ved lov av 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet. Det er dermed ikke gitt at kostnadene for forsikringsforetakene vil være mindre med en fondsbasert modell. Til dette kommer at forvaltningen av fondet og oppfølging av foretak vil være kostbart. I denne sammenheng er det også grunn til å nevne at EU-kommisjonen ikke fulgte opp anbefalingen fra EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) om en minimumsharmonisert garantiordning fordi det potensielt innebærer betydelige implementeringskostnader. Samtidig ga EU-kommisjonen uttrykk for et ønske om å revurdere en slik ordning når den økonomiske usikkerheten etter COVID-19 har gitt seg, se [Questions and Answers: Solvency II \(europa.eu\)](#). Innføring av en fondsbasert modell vil trolig være ressurs- og kostnadskrevende, og det er da også en risiko for at det kan bli nødvendig å legge om ordningen dersom det på sikt blir enighet om en minimumsharmonisering i EU. Dette vil i så fall ikke være hensiktsmessig ressursbruk.

Som Finanstilsynet gir uttrykk for i utkastet til høringsnotat punkt 10, reiser en fondsbasert modell

«en rekke problemstillinger som må drøftes grundig. Finansieringsmodellen for ordningen må utredes. Andre spørsmål som må behandles, er behovet for startkapital, hvordan ordningen skal administreres og hvordan den innbetalte kapitalen skal forvaltes.»

På denne bakgrunn foreslår ikke departementet en fondsbasert modell.

Etter departementets vurdering så langt fremstår det samlet sett beste alternativet å være å pålegge forsikringsforetakene med hovedsete i en annen EØS-stat som driver tjenesteytelsesvirksomhet ved salg av lovpålagt yrkesskadeforsikring i Norge, en plikt til å delta i garantiordningen for skadeforsikring. Høringsnotatets lovforslag er utformet med sikte på dette alternativet, som i hovedsak innebærer forslag til endringer i finansforetaksloven og finansforetaksforskriften. Imidlertid mottar departementet som nevnt gjerne synspunkter fra høringsinstansene på alternativene og vurderingene i høringsnotatet.



## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser har nær sammenheng med departementets vurdering, og det vises derfor også til punkt 6.

Generelt er det grunn til å tro at en utvidelse av garantiordningen vil gi et sterkere vern ved tap for forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i en forsikringsdekning.

En utvidelse av garantiordningen vil trolig medføre økte kostnader for utenlandske foretak som driver grensekryssende tjenesteytelsesvirksomhet. Dette skyldes både eventuelle utbetalinger til garantiordningen og at foretakene vil måtte bruke ressurser på å oppfylle sin opplysningsplikt overfor Finanstilsynet. Samtidig vil disse foretakene kunne tilby bedre sikrede forsikringsprodukter.

En utvidelse av garantiordningen vil trolig også medføre økte kostnader for selve ordningen. Som Finanstilsynet gir uttrykk for i utkastet til høringsnotat punkt 11, viser erfaring at «innhenting av informasjon fra foretak som ikke har etablering i Norge, er vesentlig mer ressurskrevende enn å innhente informasjon fra foretak som har etablering i Norge». En eventuell innkreving av utestående krav vil trolig være ressurskrevende. Det er likevel vanskelig å anslå konkret hvor mye ressursbruken vil øke. Finanstilsynet gir i utkastet til høringsnotat punkt 11 også uttrykk for at det etter at Alpha Insurance gikk konkurs, har medgått et betydelig antall ukeverk per år, og at dette «er arbeid som utføres av ansatte i Finanstilsynet i tillegg til ordinære arbeidsoppgaver og medfører dermed en tilsvarende reduksjon i Finanstilsynets samlede kapasitet til ordinære oppgaver». Uttalelsen viser at når risikoen realiserer seg, er arbeidet ressurskrevende. Samtidig viser Finanstilsynets oppfølging av Alpha Insurance-saken at arbeidet har vært mulig å håndtere innenfor rammene av dagens ordning.

Økt ressursbruk i Finanstilsynet, slik det er beskrevet ovenfor, vil ha økonomisk betydning for medlemmene i ordningen, jf. i den forbindelse finanstilsynsloven § 9. Videre er det en viss fare for at norske foretak og filialer i praksis vil måtte bære en uforholdsmessig stor del av kostnadene om den praktiske håndhevingen i samråd med hjemlandets tilsynsmyndighet ikke fungerer godt.

Likevel vil kretsen foretak som faktisk inkluderes, trolig være forholdsvis liten når utvidelsen av ordningen begrenses til utenlandske forsikringsforetak som selger yrkesskadeforsikring utenfor filial. Ifølge medlemslisten til Yrkesskadeforsikringsforeningen er det bare seks foretak som driver slik grensekryssende virksomhet, jf. Finanstilsynets utkast til høringsnotat s. 15. Selv om det ikke kan utelukkes at det finnes foretak som driver grensekryssende virksomhet som ikke fremgår av medlemslisten, må det kunne antas at de totale kostnadene vil være moderate.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 8.1 Endringer i finansforetaksloven

#### Til § 20A-1

Det foreslås å presisere i bestemmelsens *annet ledd* at garantiordningen for skadeforsikring kun skal tjene som sikkerhet for de skadelidte i de tilfeller der forsikringsforetaket som er ansvarlig for erstatningsutbetalingen, er under insolvensbehandling eller avvikling slik det er definert i direktiv 2009/138/EF (Solvens II-direktivet) artikkel 268 nr. 1 bokstav d eller tilsvarende prosedyrer. Fordi det ikke finnes enhetlige europeiske regler for hvordan et forsikringsforetak skal avvikles, vil henvisningen til artikkel 268 nr. 1 bokstav d i Solvens II-direktivet dekke ulike typer avvikling som vil kunne likestilles med en konkursbehandling eller avvikling under offentlig administrasjon. Den foreslåtte presiseringen tar utgangspunkt i direktiv (EU) 2021/2118 om endring av motorvognforsikringsdirektivet 2009/103 EF, jf. endringsdirektivet artikkel 10a og 25a. (Direktivet har blant annet regler om erstatningsorgan ved insolvens i forsikringsselskap på trafikkforsikringsområdet, jf. omtale i punkt 2.)

#### Til § 20A-3

Endringen som foreslås inntatt i *nytt tredje ledd*, innebærer at et forsikringsforetak som selger forsikringer på grensekryssende basis, skal være medlem av garantiordningen for det tilfelle at det selger yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven.

#### Til § 20A-4

Bestemmelsen gjelder medlemmenes ansvar overfor garantiordningen. I første ledd foreslås et *nytt annet punktum* som regulerer ansvar for forsikringsforetak med hovedsete i en annen EØS-stat som driver grensekryssende virksomhet i Norge utenom filial. Forslaget innebærer at beregningsgrunnlaget for disse forsikringsforetakenes ansvar overfor garantiordningen avgrenses til lovpålagt yrkesskadeforsikring. Det gir en klart definert gruppe forsikringer som faller inn under garantiordningens dekningsområde, og som forsikringsforetakets ansvar overfor ordningen skal beregnes på bakgrunn av.

#### Til overgangsregelen

Det foreslås en overgangsregel som sikrer at utenlandske foretak som allerede driver grensekryssende salg av yrkesskadeforsikring i Norge, blir gjort kjent med medlemskapet i garantiordningen og hva dette innebærer. Foretak som starter slik virksomhet etter ikrafttredelsen av loven, vil bli gjort kjent med dette ved bestemmelsen i finansforetaksloven § 5-5 første ledd fjerde punktum.

## 8.2 Endringer i yrkesskadeforsikringsloven

### Til § 4

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Det følger av bestemmelsens *fjerde ledd første punktum* at forsikringsgivere som tilbyr forsikring etter loven, må være tilsluttet Yrkesskadeforsikringsforeningen. Den foreslåtte endringen innebærer en tilføyelse om at disse også må være medlem av garantiordningen for skadeforsikring med henvisning til bestemmelsen i finansforetaksloven § 20A-3 som fastsetter medlemskapet. Den nye henvisningen til finansforetaksloven er inntatt for å gjøre lovgivningen pedagogisk og oversiktlig.

## 8.3 Endringer i finansforetaksforskriften

### Til § 20A-2

Ved å inkludere grensekryssende foretak som selger lovpålagt yrkesskadeforsikring utenom filial i garantiordningen, må også disse få mulighet til å søke om unntak fra plikten til medlemskap på lik linje med filialene, jf. bestemmelsen i tredje ledd om norske filialer.

I *nytt fjerde ledd* foreslås derfor at slike foretak er unntatt fra plikten til medlemskap dersom foretaket er medlem av en garantiordning for skadeforsikring i hjemlandet og skadeforsikringsforetaket dokumenterer at ordningen i tilnærmet samme utstrekning dekker yrkesskadeforsikring.

### Til § 20A-4

I *sjette ledd* presiseres det at regnskapsreglene om avsetninger som gjelder for norske forsikringsforetak, ikke gjelder for forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat. I gjeldende bestemmelse gjelder dette bare for filialene, slik at endringen innebærer at disse bestemmelsene heller ikke får anvendelse for foretakene som selger lovpålagt yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis utenom norsk filial.

### Til § 20A-7

Forskriftsbestemmelsen endres for å også omfatte forsikringsforetak som selger lovpålagt yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis. For at bestemmelsen også skal omfatte slike foretak, foreslås et *nytt annet punktum i første ledd*, i tillegg til endringer i *annet, tredje og fjerde ledd*. Overskriften foreslås også endret.

## 8.4 Endringer i forskrift om utlikning av utgifter ved tilsyn

### Til § 2

Forskriftsbestemmelsens *annet ledd* endres slik at Finanstilsynets utlikning av driftskostnader for utenlandske forsikringsforetak som selger lovpålagt yrkesskadeforsikring på grensekryssende basis, beregnes ut fra 40 prosent av forfalte bruttopremier. Bestemmelsen endres for å sikre at avgiften beregnes på

«samme vilkår» som norske filialer fra andre EØS-land, jf. Solvens II-direktivet artikkel 189.

## **Forslag til lov om endringer i finansforetaksloven mv.**

### I

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern gjøres følgende endringer:

§ 20A-1 annet ledd skal lyde:

(2) Garantiordningen skal bidra til å sikre utbetaling av krav som følger av avtale om direkte skadeforsikring, til sikrede og skadet tredjeperson *når forsikringsforetaket som har forsikret risikoen, er under insolvensbehandling eller avvikling som definert i direktiv 2009/138/EF artikkel 268 nr. 1 bokstav d eller tilsvarende prosedyrer.*

§ 20A-3 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) *Når et forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat selger yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven her i riket som grensekryssende virksomhet etter finansforetaksloven § 5-5, skal forsikringsforetaket være medlem av garantiordningen.*

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 20A-4 første ledd skal lyde:

(1) Et medlems maksimale ansvar overfor garantiordningen skal hvert år være 1,5 prosent av summen av medlemmets bruttopremie opptjent i de siste tre regnskapsår før innkallingsåret ved direkte skadeforsikring som omfattes av garantiordningen. *For forsikringsforetak som er medlem av garantiordningen etter § 20A-3 tredje ledd, skal medlemmets maksimale ansvar overfor garantiordningen være 1,5 prosent av summen av medlemmets bruttopremie for yrkesskadeforsikring opptjent i de siste tre regnskapsår før innkallingsåret.* Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om hvilke premieinntekter som skal inngå i beregningsgrunnlaget etter første og annet punktum.

### II

I lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring skal § 4 fjerde ledd lyde:

Forsikringsgivere som tilbyr forsikring etter loven, må være tilsluttet en forening av slike forsikringsgivere (Yrkesskadeforsikringsforeningen) og være medlem av garantiordningen for skadeforsikring, jf. finansforetaksloven § 20A-3. Foreningen skal ha vedtekter som er godkjent av Kongen.

### III

1. Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene i loven kan settes i kraft til ulik tid.
2. Finanstilsynet skal varsle foretak som nevnt i finansforetaksloven § 20A-3 nytt tredje ledd som er meldt til Finanstilsynet etter finansforetaksloven § 5-5 første ledd før ikrafttredelsen av denne loven, om medlemskapet i garantiordningen og hva dette innebærer. Varselet skal sendes innen seks måneder etter ikrafttredelsen av loven.

## **Forslag til endringer i finansforetaksforskriften**

I forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern gjøres følgende endringer:

§ 20A-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Skadeforsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som selger yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven gjennom grensekryssende virksomhet etter finansforetaksloven § 5-5, er unntatt fra plikten til medlemskap dersom foretaket er medlem av en garantiordning for skadeforsikring i hjemlandet og skadeforsikringsforetaket dokumenterer at ordningen i tilnærmet samme utstrekning dekker yrkesskadeforsikring for norske kunder.*

§ 20A-4 sjettede ledd skal lyde:

Annet til femte ledd gjelder *ikke* forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat.

Overskriften i § 20A-7 skal lyde:

*§ 20A-7 Medlemskap for forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat og samordning med garantiordninger i foretakets hjemland*

§ 20A-7 første til fjerde ledd skal lyde:

Norsk filial av forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat skal årlig rapportere til Finanstilsynet brutto opptjent premie knyttet til forsikringer som dekkes av garantiordningen. *Skadeforsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som selger yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven gjennom grensekryssende virksomhet etter finansforetaksloven § 5-5, skal årlig rapportere til Finanstilsynet brutto opptjent premie knyttet til yrkesskadeforsikringen i Norge.*

*Dersom et forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat 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 dekningsforpliktelse i situasjoner der slike forpliktelser utløses.

I en administrasjons- eller konkurssituasjon skal Finanstilsynet sikre at interessene til *forsikringstakerne her* i riket blir ivaretatt.

I en administrasjons- eller konkurssituasjon kan *forsikringsforetaket* ikke tegne nye eller fornye forsikringer uten Finanstilsynets tillatelse.

### **Forslag til endringer i forskrift om utlikning av utgifter ved tilsyn**

I forskrift 18. desember 2015 nr. 1776 om utlikning av utgifter ved tilsyn skal § 2 annet ledd lyde:

For filial fra andre EØS-land og *forsikringsforetak med hovedsete i andre EØS-land som selger yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven på grensekryssende basis utenom filial*, beregnes avgiften ut fra 40 prosent av forfalte bruttopremier.