



FORBRUKERTILSYNET

Justis- og beredskapsdepartementet

Lovavdelingen

Levert elektronisk på regjeringen.no

Deres ref.

Vår ref.

Sak nr: 18/828-2

Saksbehandler: Miriam Karlsen

Dir.tlf: 45 49 00 29

Dato:

06.06.2018

Forbrukertilsynets høringsuttalelse om endringer i forsikringsavtaleloven

Vi viser til departementets høringsbrev datert 6. mars 2018, samt vedlagte høringsnotat om endringer i forsikringsavtaleloven i forbindelse med implementering av forsikringsdistribusjonsdirektivet (heretter omtalt som IDD eller direktivet).

Det følger av høringsnotatet at departementet samtidig med implementeringen av direktivet, ønsker å samordne reglene i forsikringsavtaleloven med reglene i forslaget til ny finansavtalelov i den grad slik samordning er hensiktsmessig. Forbrukertilsynet deler departementets syn om at det er både ønskelig og hensiktsmessig med en samordning av sentrale bestemmelser i de to lovene. Vi støtter derfor forslaget om å flytte frem lovens alminnelige bestemmelser til et nytt kapittel 1. Videre gir vi vår støtte til forslaget om å innta i forsikringsavtaleloven regler om selskapets plikter, kommunikasjon, erstatning, bevisbyrde og om tilsyn og kontroll etter modell av forslaget til ny finansavtalelov.

Vi vil i det følgende knytte noen særlige merknader til flere av de foreslåtte bestemmelsene.

Til §1-2 (forsikringsformidling)

Forbrukertilsynet støtter den foreslåtte § 1-2 om forsikringsformidling. Det følger av høringsnotatet at forslaget innebærer at kravene i forsikringsavtaleloven også vil gjelde for aksessoriske forsikringsformidlere som faller utenfor direktivets anvendelsesområde etter IDD artikkel 1 nr. 3. Dette vil typisk gjelde salg av kjøpsforsikringer tilknyttet brune- og hvitevarer. Forbrukertilsynet har erfart at slike forsikringer gjerne markedsføres som mer gunstige enn det de i realiteten er. Det er viktig å sikre at forbrukere får tilstrekkelig og riktig

informasjon også ved tilbud om slike kjøpsforsikringer knyttet til en vare eller tjeneste. Den foreslåtte § 1-2 vil kunne bidra til dette.

Til § 1-3 (selskapets plikter)

Forbrukertilsynet støtter forslaget om å innta en lignende bestemmelse i forsikringsavtaleloven § 1-3, som den foreslåtte § 4 i ny finansavtalelov. Som vi pekte på i vår høringsuttalelse til ny finansavtalelov, er den foreslåtte bestemmelsen om selskapets plikter meget viktig sett fra et forbrukerperspektiv. I tillegg til å gjennomføre deler av IDD artikkel 17 og 20, gir bestemmelsen uttrykk for allmenne lojalitetsprinsipper og den kodifiserer kravet om at selskapet skal kjenne sin kunde og tilpasse tilbudene som gis deretter. Det kan være krevende å sette seg inn i forsikringsprodukter for gjennomsnittsforbrukeren, noe som etter vårt syn gjør det særlig viktig med tydelige krav til selskapenes opptreden og ansvar overfor sine kunder. Den foreslåtte bestemmelsen vil kunne bidra til at selskapene blir mer bevisst sitt overordnede ansvar overfor kundene. Det har derfor en klar egenverdi å kodifisere disse prinsippene.

Forbrukertilsynet støtter for øvrig også departementets forslag om å benytte nasjonal valgfrihet, ved å kreve at et tilbud om personforsikring alltid skal bygge på en personlig anbefaling, jf. forslaget i § 1-3 tredje ledd, siste setning.

Det heter i § 1-3 fjerde ledd at «[s]elskapets alminnelige vilkår skal være enkelt tilgjengelig for enhver». Det følger av merknaden til bestemmelsen at et slik krav «er viktig for at kundene enkelt skal kunne sammenligne pris og vilkår hos de ulike tilbyderne». Uttalelsen i merknaden taler for at ordlyden «selskapets alminnelige vilkår» i § 1-3 fjerde ledd omfatter både forsikringens vilkår og pris. Etter vårt syn kan imidlertid ordlyden isolert sett tale for at det kun er forsikringsvilkårene som skal være enkelt tilgjengelig for enhver. Vi vil derfor oppfordre departementet til å tydeliggjøre ytterligere at pris omfattes av kravet i § 1-3 fjerde ledd.

Til § 1-5 (informasjon) og forskriften § 3

Den foreslåtte § 1-5 oppstiller i bokstavene a) til i) et minimum av opplysninger som forbrukeren skal få i god tid før avtaleinngåelse. Det følger av bestemmelsens andre ledd at opplysningene skal gis i et skriftlig dokument. Videre er det i tredje ledd foreslått en hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om selskapets opplysningsplikt. En forskrift gitt med hjemmel i bl.a. § 1-5 tredje ledd, er foreslått i høringsnotatet. I forskriften § 3 er det inntatt en bestemmelse om standardisert informasjonsdokument, som gjennomfører IDD artikkel 20 nr. 5 til nr. 8.

I forskriften § 3 første ledd heter det:

«Ved oppfyllelse av opplysningspliktene i forsikringsavtaleloven § 1-3 femte ledd første punktum og § 1-5 i tilknytning til avtaler om annen forsikring enn livsforsikring skal følgende opplysninger gis i form av et standardisert informasjonsdokument (...)»

I det følgende er det i bestemmelsen listet opp åtte punkter med opplysninger som skal inntas i det standardiserte informasjonsdokumentet. Opplistingen i forskriften § 3 første ledd overlapper delvis de opplysninger som kunden som et minimum skal få i god tid før avtaleinngåelsen, jf. forslaget til § 1-5. Det er likevel ikke alle opplysningene som kreves etter § 1-5, som dekkes av opplistingen i forskriften § 3.

Etter vårt syn er forholdet mellom forsikringsavtaleloven § 1-5 og forskriften § 3 noe uklart. I og med at opplysningene som kreves etter loven § 1-5 første ledd og forskriften § 3 første ledd er avvikende, legger vi til grunn at bruk av det standardiserte informasjonsdokumentet ikke er tilstrekkelig for å oppfylle opplysningsplikten etter § 1-5. Vi antar tjenesteytere som selger forsikringsprodukter som omfattes av kravet i forskriften § 3, også må gi forbrukerne et skriftlig dokument med de øvrige opplysninger som kreves etter § 1-5.

Vi oppfordrer departementet til å klargjøre forholdet mellom de to bestemmelsene, slik at det er klart for både tjenesteyterne og tilsynsmyndigheten hvilke plikter som gjelder.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at IDD artikkel 20 nr. 8 bokstav e, ser ut til å mangle i opplistingen i forskriften § 3 første ledd.

Forbrukertilsynet registrerer at det i forslaget til ny forsikringsformidlingslov som ble sendt på høring av Finansdepartementet parallelt med Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i forsikringsavtaleloven, er inntatt forslag til regler om opplysningsplikt i §§ 41 og 42 og forslag til forskrift § 3-1. Vi legger til grunn at de foreslåtte opplysningspliktreglene i forsikringsformidlingsloven med forskrift ikke vil bli gjennomført, da de foreslåtte bestemmelsene i forsikringsavtaleloven også vil gjelde for forsikringsformidlere.

Til § 1-6 (sammensatte avtaler)

Bestemmelsen gjennomfører IDD artikkel 24, og regulerer produktpakker både der forsikring er hovedproduktet i pakken og der forsikring er aksessorisk til en vare eller tjeneste som ikke er forsikring.

Forbrukertilsynet ser flere uheldige virkninger av produktpakker, da slike kombinerte salg ofte kompliserer prisbildet for forbrukeren. Produktpakker er videre egnet til å skape innelåsende effekter f.eks. ved at forbrukerne ikke kan flytte sine forsikringer uten samtidig å måtte flytte også boliglånet. Dette var tidligere en vanlig praksis, men slike produktpakker ble stanset av Finanstilsynet med hjemmel i gjeldende regelverk.

Produktpakker reguleres i norsk rett i finansforetaksloven §§ 16-7 og 16-8 og finansforetaksforskriften § 16-1. Departementet viser i høringsnotatet til at de gjeldende reglene ikke er tilstrekkelig til å oppfylle direktivets krav i og med at de kun gjelder produktpakker som tilbys av finansforetak. På denne bakgrunn har departementet valgt å

foreslå en særlig bestemmelse i forsikringsavtaleloven som skal gjennomføre IDD artikkel 24.

Etter vårt syn kommer imidlertid ikke forholdet mellom den foreslåtte § 1-6 i forsikringsavtaleloven og reglene om produktpakker i finansforetaksloven §§ 16-7 og 16-8 og finansforetaksforskriften § 16-1, tilstrekkelig klart frem hverken av lovtekst eller høringsnotatet. Vi vil derfor oppfordre departementet til å presisere forholdet mellom disse to bestemmelsene i merknaden til § 1-6.

I merknaden til § 1-6 som er inntatt i høringsnotatet, viser departementet til at finansforetaksforskriften § 16-1 oppstiller et unntak fra forbudet i § 1-6 første ledd. Etter Forbrukertilsynets tolkning av IDD artikkel 24 nr. 3 er det i utgangspunktet ikke adgang til å gjøre unntak fra forbudet mot å gjøre kjøp av en vare eller tjeneste som ikke er forsikring, betinget av at forbrukeren samtidig tegner en forsikringsavtale. Etter vårt syn kan man kun gjøre unntak for produktpakker der forsikringsavtalen er aksessorisk til en avtale om en investeringstjeneste, realkredittavtale eller betalingskonto, jf. artikkel 24 nr. 3 andre setning. Forbrukertilsynet kan på denne bakgrunn ikke se hvordan finansforetaksforskriften § 16-1 kan oppstille et unntak fra forbudet i § 1-6 første ledd.

Forbrukertilsynet leser § 1-6 andre ledd som en presisering av opplysningsplikten som følger av finansforetaksloven § 16-8, i de tilfeller hvor forsikring er primærproduktet i pakken. Også forholdet mellom § 1-6 andre ledd og finansforetaksloven § 16-8 kan med fordel presiseres i merknaden til bestemmelsen.

Vi er videre av den oppfatning at man i norsk rett bør benytte seg av adgangen i IDD artikkel 24 nr. 7 til å forby også produktpakker der forsikringsavtalen er primærproduktet, når slike produktpakker er til skade for forbrukere.

Forbrukertilsynet deler for øvrig departementets syn om at direktivet ikke er til hinder for at nasjonalstatene innfører begrensninger på salget av produktpakker der forsikringen er aksessorisk til en investeringstjeneste, realkredittavtale eller betalingskonto. Slik vi tolker direktivet, finner ikke artikkel 24 nr. 3 anvendelse på slike avtaler. Denne tolkningen støttes av at alle de tre nevnte direktivene i artikkel 24 nr. 3 andre setning inneholder egne regler om produktpakker. Bestemmelsen oppstiller dermed ikke et hinder for at nasjonalstatene innfører begrensninger på salget av slike produktpakker.

Til § 1-7 (kommunikasjon)

Det er viktig at norske forbrukere kan kreve at kommunikasjonen med selskapet skjer på norsk. I forslaget til § 1-7 første ledd er utgangspunktet at kommunikasjonen skal skje på norsk, eller «et annet språk som partene avtaler». Forsikringsavtaler har normalt standardiserte vilkår uten mulighet for påvirkning fra den enkelte forbruker. Hvis selskapet kun tilbyr informasjon og avtalevilkår på engelsk, vil man kunne hevde at engelsk alltid vil være det avtalte språk for dette selskapets kunder. Etter vårt syn bør det derfor presiseres at

forbrukeren alltid skal kunne kreve at kommunikasjon skal skje på norsk, men at partene gjensidig kan avtale et annet språk.

I § 1-7 andre ledd heter det at hvis loven stiller krav om bruk av skriftlig dokument, «kan det brukes papir eller et annet varig medium» (vår understreking). Tilsvarende ordlyd er benyttet i forslaget til ny finansavtalelov § 5. Bruken av ordet «kan» gir etter vårt syn et feilaktig inntrykk av at det ikke er pålagt å gi opplysningene på papir eller annet varig medium. Vi vil derfor oppfordre til at ordlyden i bestemmelsen endres til «skal det brukes papir eller annet varig medium». Forbrukertilsynet støtter for øvrig departementets forslag om at alle lovens bestemmelser med krav om skriftlighet, konsekvent endres til krav om skriftlig dokument.

I likhet med forslaget til ny finansavtalelov § 5, er det i § 1-7 foreslått en regel om digitalt førstevalg. Som nevnt i vårt hørings svar til ny finansavtalelov § 5, antar Forbrukertilsynet at elektronisk kommunikasjon vil være førstevalget til de fleste kunder. I nevnte hørings svar pekte vi imidlertid på viktigheten av å ivareta behovene til de kundene som av ulike årsaker har et reelt behov for, eller ønske om å motta informasjon per post. I forslaget til ny forsikringsavtalelov § 1-7 er følgende presisering inntatt i tredje ledd, siste setning: «Når elektronisk kommunikasjon benyttes første gang, skal kunden få tydelig informasjon om muligheten for å reservere seg mot slik kommunikasjon og om rettsvirkningene av valget.» Departementet peker i høringsnotatet på at denne bestemmelsen er inntatt for å sikre at reservasjonsmuligheten blir reell. Forbrukertilsynet støtter dette forslaget. For ytterligere å sikre at reservasjonsretten blir reell, bør det også presiseres i lovteksten at selskapet plikter å legge til rette for at reservasjonen skal kunne gjøres enkelt og gebyrfritt.

Paragraf 1-7 fjerde ledd inneholder vilkår om når informasjonen skal anses mottatt av kunden, avhengig av om kunden har samtykket til elektronisk kommunikasjon eller ikke. Bestemmelsen sier ikke noe om hvilket krav som stilles til et slikt samtykke fra kunden. Forbrukertilsynet legger imidlertid til grunn at kravet til samtykke i forsikringsavtaleloven skal forstås likt som det alminnelige kravet til samtykke i forbrukerlovgivningen for øvrig – altså at samtykket må være uttrykkelig, informert og frivillig.

Til § 1-8 (bevisbyrde)

Forbrukertilsynet støtter forslaget om å lovfeste at tjenesteyter har bevisbyrden for oppfyllelse av forpliktelser pålagt etter lov eller forskrift.

Vi er enig med departementet i at EU-domstolens avgjørelse i sak C-449/13 innebærer et krav til nasjonale regler om bevisbyrde for å sikre en effektiv gjennomføring av EU-retten. Det er ikke urimelig å pålegge tjenesteyteren, den profesjonelle part, bevisbyrden for oppfyllelse av lovpålagte plikter. En forbruker vil ofte ikke på avtaletidspunktet ha forutsett behovet for å dokumentere det som skjer, og det bør heller ikke forventes av ham. Det er dermed en god løsning å gi tjenesteyter bevisbyrden for at egne plikter er oppfylt i det konkrete tilfellet.

Den foreslåtte § 1-8 i forsikringsavtaleloven samsvarer godt med forslaget til ny finansavtalelov § 7 første ledd, andre setning. Etter vårt syn gjør hensynene bak bevisbyrdereglene seg gjeldende uavhengig av hvilke finansielle tjenester det er snakk om. Forbrukeren står normalt svakere når det gjelder muligheten til å sikre, innhente og bedømme relevant dokumentasjon. Vi er derfor enig med departementet i at det er hensiktsmessig å ha like regler i de to lovene.

Vi viser for øvrig til våre merknader til den tilsvarende bestemmelsen som er foreslått i utkastet til ny finansavtalelov.

Til § 1-9 (erstatning) og § 1-10 (erstatningens omfang)

Forslaget

Departementet foreslår generelle regler om erstatning i forsikringsavtaleloven kapittel 1 i §§ 1-9 (erstatning) og 1-10 (erstatningens omfang). Reglene tilsvare forslaget til erstatning i ny finansavtalelov §§ 11 og 12. Departementet legger til grunn at det bør gjelde samme regler om erstatning i forsikringsavtaler som i avtaler om andre finansielle tjenester og produkter. Departementet viser til at formålet med å lovfeste en regel om erstatning er todelt: For det første skal regelen virke *preventivt*. For det andre skal regelen gi *reparasjon* ved at tjenesteyteren skal dekke økonomisk tap på kundens hånd som oppstår på grunn av selskapets pliktbrudd.

Departementet legger til grunn at erstatningsregelen vil ha en viktig rettsavklarende funksjon, særlig fordi det i dag er uklart hva som er det alminnelige ansvarsgrunnlaget etter ulovfestet rett, og fordi det er behov for avklaring av forholdet mellom brudd på plikter i finansmarkedslovgivningen og erstatningsansvar.

Forslaget innebærer et objektivt ansvar med unntak for force majeure, i overenstemmelse med det som allerede er gjeldende ulovfestet rett om profesjonsansvar.

Den foreslåtte erstatningsregelen vil dekke plikten etter PRIIPS-forordningen artikkel 11 for de forsikringsbaserte investeringsproduktene, samt oppfylle kravet i IDD til effektive sanksjoner.

Forbrukertilsynets vurdering

Forbrukertilsynet støtter forslaget fullt ut, og vi slutter oss til de argumenter og hensyn som departementet bygger på, jf. høringsnotatet pkt. 8 og pkt. 12.3. Vi viser også til vårt høringssvar datert 15. desember 2017 vedrørende forslaget til ny finansavtalelov, hvor vi på s. 2-5 og s. 18-25 støtter departementets forslag til erstatningsregel og hvor vi anfører faktiske og rettslige argumenter som taler for å innta en generell erstatningsregel i finansavtaleloven. Disse argumentene gjør seg etter vårt syn gjeldende også for forsikringsavtaleloven.

Vi er helt enig med departementet i at det vil ha en viktig rettsavklarende funksjon å innta generelle og likelydende regler om erstatning i finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven,

og at en lovfestet erstatningsregel gir større forutberegnelighet for selskapene, og bedre rettsbeskyttelse for kundene. Vi er videre enig med departementet i at forslaget vil innebære en reduksjon av prosessrisikoen og prosessusikkerheten i relasjon til erstatningsansvar og kostnader forbundet med slik risiko og usikkerhet. Etter vårt syn vil derfor forslaget samlet sett medføre en stor samfunnsøkonomisk gevinst.

Vi er enig i at finansiell rådgivning ofte går på tvers av reguleringen av finansavtaler, investeringstjenester og forsikringsavtaler, og at spørsmål om erstatning bør løses likt uavhengig av om det konkrete rådet går ut på plassering av penger på konto (betalingstjeneste), investering i finansielle instrumenter (investeringstjeneste) eller avtale om et forsikringsbasert investeringsprodukt (forsikringsavtale).

Vi vil for øvrig bemerke at finansbransjens kritikk mot erstatningsforslaget i finansavtaleloven, etter vårt syn ikke fremstår som treffende. Kritikken synes i stor grad å bygge på en feiloppfatning av innholdet i profesjonsansvaret etter gjeldende ulovfestet rett. Etter vårt syn har departementet lagt til grunn en korrekt vurdering av profesjonsansvaret, og vi viser her blant annet til at juridisk fakultet ved UiO synes å være enig i dette, og at fakultetet i høringssvaret uttaler at profesjonsansvaret etter gjeldende rett i praksis vil innebære de samme vurderingene som lovforslaget bygger på. Kritikken fra finansbransjen om at forslaget vil medføre et meget strengere erstatningsregime sammenlignet med gjeldende rett, er således etter vårt syn ikke riktig.

Til § 1-11 (fjernsalg og angrerett)

I den foreslåtte § 1-11 heter det: «Ved fjernsalg gjelder særskilte regler om opplysningsplikt og angrerett etter angrerettloven kapittel 7 og 8.» Ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen tilsier etter vårt syn at angrerettlovens regler går foran ved fjernsalg, og at opplysningspliktreglene i forsikringsavtaleloven ikke gjelder i slike tilfeller. Vi er imidlertid usikre på om dette er tilsiktet fra departementets side, i og med at det i merknaden til bestemmelsen vises til at den er inntatt av pedagogiske grunner.

IDD artikkel 23 nr. 7 gjelder telefonsalg av forsikringsprodukter. Artikkelen viser til at opplysningene som gis til kunden skal være i overensstemmelse med EU-reglene for fjernsalg av finansielle tjenester, som i norsk rett er inntatt i angrerettloven kapittel 7 og 8. Forbrukertilsynet tolker artikkel 23 nr. 7 som en presisering av at de særlige opplysningspliktreglene som er inntatt i angrerettloven kapittel 7 og 8 gjelder i tillegg til opplysningsplikten som følger av IDD, ved telefonsalg av forsikringsavtaler. Dersom dette er en korrekt tolkning av direktivet, vil vi oppfordre til at ordlyden i den foreslåtte § 1-11 presiseres slik at det kommer klart frem at opplysningspliktreglene i angrerettloven gjelder i tillegg til opplysningspliktreglene i forsikringsavtaleloven. Dette kan f.eks. gjøres ved å presisere at ved fjernsalg «gjelder også særskilte regler om opplysningsplikt og angrerett». I alle tilfeller vil vi oppfordre departementet til i proposisjonen å klargjøre forholdet mellom opplysningspliktreglene i forsikringsavtaleloven og angrerettloven, slik at det ikke oppstår tvil om hvilke regler selskapene skal forholde seg til ved fjernsalg av forsikringsavtaler.

Til § 1-13 (behandling av klager)

Forbrukertilsynet er enig med departementet i at det bør gjelde felles regler for klagebehandling for forsikringsavtaler som for andre avtaler om finansielle tjenester. Vi støtter dermed den foreslåtte § 1-13, som bygger på forslaget til ny finansavtalelov § 15. Vi registrerer at kravet til selskapene om å ha passende og effektive rutiner for behandling av klager og krav fra kundene, er inntatt som et nytt første ledd i forslaget til § 1-13. Med dette samles reglene knyttet til klagebehandling i én bestemmelse, noe som er i samsvar med våre innspill til ny finansavtalelov.

Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til Finansdepartementets høring om endringer i forsikringsformidlingsloven mv., hvor vi støtter forslaget om å pålegge forsikringsforetak å være tilknyttet Finansklagenemnda. En kopi av vår høringsuttalelse til Finansdepartementet følger vedlagt til orientering.

Til § 1-15 (tilsynsmyndighetens kontroll)

Tilsyn

Innledningsvis gjør vi oppmerksom på at Forbrukerombudet skiftet navn til Forbrukertilsynet 1. januar 2018. Dette innebærer at henvisningen til Forbrukerombudet i § 1-15 må erstattes av Forbrukertilsynet i lovteksten.

Forbrukertilsynet støtter departementets forslag til tilsynshjemmel i forsikringsavtaleloven. Vi har allerede i dag adgang til å føre tilsyn med lovens bestemmelser både gjennom det såkalte lovstridsprinsippet knyttet til markedsføringsloven § 6, og presumpsjonen for at vilkår i standardkontrakter som er i strid med preseptorisk forbrukervernlovgivning er urimelige avtalevilkår i strid med markedsføringsloven § 22. En egen tilsynshjemmel i forsikringsavtaleloven vil imidlertid synliggjøre Forbrukertilsynets tilsynskompetanse, og dermed gjøre det enklere for både næringsdrivende, forbrukere og øvrige aktører å gjøre seg kjent med hvem som fører tilsyn med at lovens bestemmelser overholdes i forbrukerforhold.

Forbrukertilsynet har de senere år ikke i særlig grad ført tilsyn med selskapenes overholdelse av forsikringsavtaleloven. Dette har blant annet sammenheng med et behov for å benytte de interne ressursene på annet hold. Det er trolig nødvendig med økt tilsynsvirksomhet på området når nye regler trer i kraft, og dette vil kreve økte midler eller omdisponering av ressurser internt hos Forbrukertilsynet.

Sanksjoner

Det følger av forslaget til § 1-15 andre ledd at tilsynet med forsikringsavtalelovens regler skal utføres i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 42. Det vil si at Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan fatte forbuds- og påbudsvedtak med tilhørende tvangsmulkt, jf. mfl. § 39 første ledd. For å unngå eventuelle uklarheter oppfordrer vi departementet til å presisere i ordlyden i § 1-15 andre ledd at Forbrukertilsynet kan fatte forbuds- og påbudsvedtak med tvangsmulkt for brudd på finansavtaleloven og tilhørende

forskrifter. En slik presisering vil tydeliggjøre overfor selskapene at brudd på loven vil kunne medføre sanksjoner.

Det følger av IDD artikkel 31 at medlemsstatene skal sikre at tilsynsmyndigheten kan ilegge administrative sanksjoner og andre foranstaltninger for alle overtredelser av de nasjonale bestemmelsene som gjennomfører direktivet. I artikkel 31 nr. 2 er det gjort unntak fra kravet om å innføre regler om administrative sanksjoner, for overtredelser som er underlagt strafferettslige sanksjoner etter nasjonal rett.

Forsikringsavtaleloven har ikke regler om strafferettslige sanksjoner for brudd på lovens bestemmelser, og hovedregelen i IDD artikkel 31 nr. 1 gjør seg derfor gjeldende. For å oppfylle direktivets krav må man etter vårt syn innta en hjemmel i forsikringsavtaleloven til å ilegge administrative sanksjoner for brudd på lovens regler som gjennomfører direktivet. Forbudsvedtak og tvangsmulkt er ikke å anse som administrative sanksjoner, og forslaget i § 1-15 andre ledd er derfor ikke tilstrekkelig til å oppfylle direktivets krav. Overtredelsesgebyr derimot er å anses som en administrativ sanksjon.

I forslaget til ny finansavtalelov er det inntatt en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Hvilke bestemmelser adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr skal omfatte er imidlertid ikke avklart. Forslaget til ny forsikringsavtalelov er samordnet med forslaget til ny finansavtalelov, og flere av bestemmelsene i de respektive lovenes kapittel 1 er identiske. Etter vårt syn bør det også være lik adgang til å ilegge overtredelsesgebyr i de to lovene.

Vi vil på bakgrunn av ovennevnte oppfordre departementet til å innta en hjemmel i forsikringsavtaleloven til å ilegge overtredelsesgebyr, og samordne denne med tilsvarende hjemmel i finansavtaleloven.

I direktivet kapittel VII er det i tillegg til nevnte artikkel 31, også inntatt regler bl.a. om melding av overtredelser til tilsynsmyndighetene, og offentliggjøring og rapportering om bruk av sanksjoner. I Finanstilsynets høringsnotat er disse bestemmelsene vurdert i lys av forsikringsformidlingsloven, finansforetaksloven og finanstilsynsloven. Vi legger imidlertid til grunn at artiklene i IDD kapittel VII også vil gjelde for tilsynet med direktivets bestemmelser som er inntatt i forsikringsavtaleloven, og som Forbrukertilsynet etter forslaget skal føre tilsyn med i forbrukerforhold. Dette er imidlertid ikke kommentert i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat, og vi etterlyser derfor en nærmere redegjørelse fra departementet på disse forholdene.

Taushetsplikt og handelsforbud

Når det gjelder forslaget om at finanstilsynsloven § 7 og regler gitt i medhold av denne bestemmelsen skal gjelde tilsvarende for ansatte i Forbrukertilsynet og medlemmer av Markedsrådet, viser vi til våre merknader til tilsvarende forslag i utkastet til ny finansavtalelov § 17, som er inntatt nedenfor:

«Hva gjelder *taushetsplikten* i finanstilsynsloven § 7 første ledd kan vi ikke se at det fremgår tilstrekkelig klart av høringsnotatet hvorfor departementet mener det er behov for en slik regel. Vi viser til at Forbrukerombudets og Markedsrådets ansatte er underlagt taushetsplikten i forvaltningsloven (fvl.) § 13, som sier at «[...] *enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om 1) noens personlige forhold, eller 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår*». Etter fvl. § 13 tredje ledd gjelder taushetsplikten også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet, og vedkommende kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre. Brudd på taushetsplikten etter fvl. § 13 er belagt med straffansvar.

Vi er noe usikre på hva taushetsplikten etter finanstilsynsloven § 7 første ledd konkret medfører sammenlignet med taushetsplikten i forvaltningsloven § 13. Dersom finanstilsynsloven § 7 første ledd oppstiller en strengere og mer omfattende taushetsplikt enn etter forvaltningsloven § 13, og dersom departementet mener det er nødvendig at Forbrukerombudets og Markedsrådets ansatte underlegges en slik strengere taushetsplikt, er det i så fall viktig at taushetsplikten presiseres og klargjøres. Dette er viktig for at de ansatte skal vite mest mulig nøyaktig omfanget av taushetsplikten, slik at innsynsbegjæringer mv. håndteres korrekt, jf. offentlighetsloven § 13. Forbrukerombudet har lang erfaring med å håndheve taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13, hvor det er rikholdig forvaltnings- og rettspraksis og juridisk litteratur å bygge på, herunder veilederen fra Justis- og beredskapsdepartementet. For taushetsplikten etter finanstilsynsloven er vi derimot ikke kjent med at det er tilsvarende rettskilder å bygge på.

Dersom taushetsplikten etter finanstilsynsloven § 7 første ledd gis anvendelse for Forbrukerombudets og Markedsrådets ansatte, er det videre viktig å klargjøre hvorvidt taushetsplikten bare gjelder finansforetak, jf. oppramsingen i finanstilsynsloven § 1, eller om den gjelder generelt for alle foretak Forbrukerombudet fører tilsyn med, hvilket i prinsippet omfatter alle næringsdrivende i Norge som utøver næringsvirksomhet rettet mot norske forbrukere.

Hva gjelder *handleforbudet* og de øvrige forbudene i finanstilsynsloven § 7 og forskriften, kan vi heller ikke se at det fremgår tilstrekkelig klart av høringsnotatet

hvorfor departementet mener det er behov for et slikt forbud. Handleforbudet mv. innebærer omfattende forpliktelser for de ansatte, og et slikt forbud må i så fall begrunnes godt. Vi viser til at Forbrukerombudet/Markedsrådet fører tilsyn med finansavtalelovens regler om markedsføring, opplysningsplikter og kredittavtaler mv., og vi kan ikke se at dette tilsynet medfører et behov for handleforbud av aksjer mv. Det de ansatte i all hovedsak får kjennskap til gjennom tilsynsarbeidet, er begåtte lovbrudd samt planlagte kampanjer eller avtalevilkårsendringer, samt omsetningstall i tilfelle vedtak. Etter vårt syn er det vanskelig å se at den type kunnskap er tilstrekkelig til å begrunne et handleforbud. I tillegg til at forbudet vil være inngripende for de ansatte, vil det også kreve en del administrasjon og rutiner for å følge opp internt.

Vi forstår at behovet for et handleforbud antakelig er større for Finanstilsynet, som får inngående kjennskap til foretaket og dets kunder gjennom å lytte til telefonsamtaler og kundemøter, gjennomgå alle tall, behandle søknader osv., og som i mange tilfeller vil kunne ha kunnskap som ikke er kjent i markedet. Dersom en ansatt hos Forbrukerombudet eller Markedsrådet skulle få kjennskap til opplysninger som anses som innsideopplysninger, vil de vanlige reglene for innsidehandel gjelde. Vi antar at disse reglene vil være tilstrekkelige. Det er i tillegg relativt få ansatte hos Forbrukerombudet som jobber med finansielle tjenester, og et handelsforbud som skal gjelde samtlige ansatte synes å gå unødvendig langt.

Vi viser videre til at handleforbudet for *Finanstilsynets* ansatte er, etter hva vi forstår, begrenset til «foretak under tilsyn», dvs. finansforetak som nevnt i oppramsingen i finanstilsynsloven § 1. Men for Forbrukerombudets og Markedsrådets ansatte, som fører tilsyn med alle næringsdrivende i Norge som retter virksomhet mot forbrukere, vil formuleringen «foretak som er under tilsyn» i prinsippet omfatte alle landets foretak. Et eventuelt handleforbud må i så fall begrenses til å kun å gjelde finansforetak.

Hva gjelder finanstilsynsloven § 7 andre ledd om at tjenestemenn ikke må være styremedlem mv. i «noe foretak som er under tilsyn», viser vi til at Forbrukerombudets og Markedsrådets ansatte er underlagt habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e (om styremedlem mv. i selskap som er part i saken) og § 6 andre ledd (særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet). Forbrukerombudets og Markedsrådets ansatte vil dermed ikke delta i behandlingen av en sak hvor man vil anses som inhabil etter fvl. § 6, og vi kan derfor ikke umiddelbart se at det er behov for det generelle forbudet i finanstilsynsloven § 7 andre ledd.

I tillegg mener vi at det er uklart hva som ligger i «så langt bestemmelsene passer», jf. fil. § 17 andre ledd. Dette må i så fall klargjøres og presiseres nærmere.»

Forsikringsbaserte investeringsprodukter

Forslaget

I departementets høringsnotat vises det til redegjørelsen om forsikringsbaserte investeringsprodukter i Finanstilsynets høringsnotat som Finansdepartementet har sendt på høring parallelt med høringen fra Justis- og beredskapsdepartementet. I høringsnotatet fra Finanstilsynet heter det at forsikringsbaserte investeringsprodukter ikke er definert i gjeldende rett, men er å anse som en personforsikring i henhold til forsikringsavtaleloven, og at kravene til informasjon og rådgivning i § 11-1 kommer til anvendelse. Som eksempel på hva som er «forsikringsbaserte investeringsprodukter» nevnes *livsforsikringsavtaler med investeringsvalg* for forsikringstaker, der størrelsen på utbetalt beløp er knyttet til verdien av en egen investeringsportefølje på utbetalingstidspunktet. Slike avtaler omtales ofte som fondsforsikringer, investeringskonto eller unit link.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at de tilleggskravene som IDD oppstiller til forsikringsbaserte investeringsprodukter, skal inntas i forslaget til forskrift §§ 7 til 12. Kravene til opplysninger og rådgivning tilsvarer i hovedsak kravene i MiFID II om salg og formidling av finansielle instrumenter, og det oppstilles særlige regler om god forretningsskikk, interessekonflikter og informasjonskrav til kunder samt regler om hensiktsmessighets- og egnethetsvurdering av kunder. Formålet er å sikre forsikringstakere like god beskyttelse selv om spareinstrumenter er pakket som et forsikringsprodukt.

Forbrukertilsynets vurdering

Forbrukertilsynet støtter forslaget. Vi vil i det følgende knytte merknader til to problemstillinger som tas opp i Finanstilsynets høringsnotat.

På s. 61 heter det at Finanstilsynet legger til grunn at det alltid skal gjennomføres egnethetsvurdering ved salg av forsikringsbaserte investeringsprodukter, og at det ikke er behov for å gjennomføre IDDs bestemmelser om at det kun kreves hensiktsmessighetsvurdering ved «execution only»-salg. Finanstilsynet viser til at et slikt unntak for «execution only»-salg ville bety en svekkelse av forbrukervernet i forhold til gjeldende rett. Vi deler Finanstilsynets vurdering.

Videre heter det på s. 61 at Finanstilsynet har vurdert om reglene for forsikringsbaserte investeringsprodukter skal gjelde generelt for livsforsikringer med investeringsvalg, herunder livsforsikringer som har pensjon som hovedformål, f. eks. fripoliser med investeringsvalg (FMI). Imidlertid finner Finanstilsynet at slike avtaler også er underlagt særlige informasjons- og rådgivningskrav i foretakspensjonsloven §§ 4-7 a og 4-7 b med forskrifter, og at en vurdering av hvilke regler som skal gjelde for slike produkter i så fall bør undergis en helhetlig vurdering, jf. også Finanstilsynets høringsnotat om PRIIPS av 30. oktober 2016 og omtalen der av individuelle pensjonsprodukter.

Etter vårt syn taler hensynet til forbrukerbeskyttelse for at FMI og lignende produkter bør være underlagt reglene for forsikringsbaserte investeringsprodukter. Det samme gjør hensynet til at relativt like produkter bør være likt regulert. Vi ber derfor departementet om å vurdere om reglene også bør gjelde for FMI og lignende avtaler, og i så fall se nærmere på hvordan dette kan harmoniseres med reglene i foretakspensjonsloven.

Med vennlig hilsen

Elisabeth Lier Haugseth
direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur

Kopi: Finansdepartementet

Vedlegg: Forbrukertilsynets høringsuttalelse til Finansdepartementet



Finansdepartementet

Levert elektronisk på regjeringen.no

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 18/950-2
Saksbehandler: Miriam Karlsen
Dir.tlf: 45 49 00 29

Dato:
06.06.2018

Forbrukertilsynets merknader til forslag til ny forsikringsformidlingslov

Vi viser til Finanstilsynets høringsnotat om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet i norsk rett, som ble sendt på høring av Finansdepartementet 6. mars 2018.

Forholdet til Justis- og beredskapsdepartementets høring

I Finanstilsynets høringsnotat behandles både de offentligrettslige og de privatrettslige delene av forsikringsdistribusjonsdirektivet (heretter omtalt som IDD). Justis- og beredskapsdepartementet har imidlertid også sendt på høring et forslag til endringer i forsikringsavtaleloven, og Finansdepartementet har derfor bedt høringsinstansene se bort fra de deler av Finanstilsynets høringsnotat som er behandlet i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat.

Forbrukertilsynet legger til grunn at de foreslåtte opplysningspliktreglene i forsikringsformidlingsloven §§ 41 og 42 og forslag til forskrift § 3-1 ikke vil bli gjennomført, da Justis- og beredskapsdepartementets forslag til regler om opplysningsplikt i forsikringsavtaleloven med forskrift også vil gjelde for forsikringsformidlere. Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet hva angår forslagene til endringer i forsikringsavtaleloven med forskrifter. En kopi av vårt høringssvar til Justis- og beredskapsdepartementet ligger vedlagt.

Utenrettslig klagenemnd

Forbrukeres adgang til å få behandlet sin tvist i Finansklagenemnda, er etter vårt syn et meget viktig prinsipp. IDD artikkel 15 regulerer utenrettslig tvisteløsning. Forbrukertilsynet tolker bestemmelsen som et krav til medlemsstatene om å sikre at forsikringsforetakene er tilsluttet det utenrettslige tvisteløsningssystemet. Finanstilsynet har foreslått at det i finansforetaksforskriften § 16-8 andre ledd (tidl. § 16-6) inntas en plikt for

forsikringsforetakene til å tilslutte seg Finansklagenemnda. Forbrukertilsynet støtter dette forslaget.

I den foreslåtte § 16-8 første ledd er det inntatt et krav om at forsikringsforetak skal ha «retningslinjer og rutiner for å kunne behandle klager fra kunder på en forsvarlig og hurtig måte». Sammenholdt med Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny forsikringsavtalelov § 1-13 første ledd, fremstår forslaget til ny § 16-8 første ledd i finansforetaksforskriften overflødig. Forbrukertilsynet tar derfor til orde for at § 16-8 første ledd utgår.

Med vennlig hilsen

Elisabeth Lier Haugseth
direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg: Forbrukertilsynets høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet