

Regelrådets uttalelse

OM: Høring - endringer i forsikringsavtaleloven og høring -
regler tilsvarende EUs forsikringsdistribusjonsdirektiv

ANSVARLIG: Justis- og beredskapsdepartementet og
Finansdepartementet

DERES REF.: 18/1086 / 16/5227

VÅR REF.: 18/00049

DATO: 25.04.2018



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Justis- og beredskapsdepartementet
Finansdepartementet

Uttalelse

Om: Høring – endringer i forsikringsavtaleloven og høring – regler tilsvarende EUs

Konklusjon: forsikringsdistribusjonsdirektiv

Utredningen har svakheter

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise,
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Kristin Johnsrud

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Regelrådet mener at det er svakheter i utredningen av alternative tiltak og virkningene av disse. Regelrådet har forståelse for at direktivet setter begrensninger for adgangen til å utrede alternative tiltak, men vil bemerke at departementene burde utredet alternative tiltak på de områdene departementene benytter nasjonalt handlingsrom, går lenger enn det direktivet krever eller foreslår regler som ikke følger av direktivet.

Regelrådet stiller spørsmål ved hvorfor departementene ikke har laget et felles høringsnotat. Slik høringsnotatene nå fremstår er det krevende for høringsinstansene å få fullstendig oversikt over forslagene og konsekvensene. Departementene legger mye ansvar på høringsinstansene som må lese og sammenligne to høringsnotater som tilsynelatende til dels overlapper hverandre.

Regelrådet vil også bemerke at det første kvartal 2018 ikke er mindre enn fem forslag på høring som berører forsikringsbransjen. Konsekvensene for næringslivet blir mindre oversiktlige når flere reguleringer sendes på høring hver for seg, men på samme tidspunkt. Dette kan i seg selv innebære både ekstra kostnader og tidsbruk for næringen. Det er viktig at alle forslagene til endringer ses i sammenheng slik at man kan danne seg et helhetsinntrykk av om reglene totalt sett er mulig å leve med.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i forsikringsavtaleloven og *Finansdepartementet* har sendt på høring forslag til regler tilsvarende EUs forsikringsdistribusjonsdirektiv. Begge forslagene gjelder gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/97 om forsikringsdistribusjon. De to høringsnotatene viser til hverandre og er sendt på høring i samme tidsperiode.

Hovedformålet med endringene i forsikringsavtaleloven er å gjennomføre de privatrettslige sidene av forsikringsdistribusjonsdirektivet. Hovedformålet med forslaget til regler tilsvarende EUs forsikringsdistribusjonsdirektiv er i det vesentligste å gjennomføre de offentligrettslige sidene av forsikringsdistribusjonsdirektivet.

Forsikringsdistribusjonsdirektivet (heretter direktivet eller IDD) fastsetter *minimumskrav* for adgangen til å drive forsikringsformidlingsvirksomhet og for distribusjon av forsikringsprodukter. Med forsikringsdistribusjon menes prosesser for å forberede, inngå, administrere og gjennomføre en forsikringsavtale. Direktivet gjelder for forsikringsforetak, forsikringsformidlere og aksessoriske forsikringsformidlere. Når det gjelder forsikringsforetak så får IDD bare anvendelse på forsikringsforetakets distribusjon av forsikringsavtaler. Øvrige krav til forsikringsforetakenes virksomhet følger av forsikringsdirektivet (Solvens II).

IDD erstatter gjeldende forsikringsformidlingsdirektiv (heretter IMD). IMD er i sin helhet gjennomført i norsk rett i forsikringsformidlingsloven. Et av hovedformålene med IDD er å innføre like rammer for formidling og salg av forsikringer uavhengig av salgskanal, og dermed sikre forbrukere samme beskyttelsesnivå på tross av forskjeller mellom distributørene. Sammenlignet med IMD er IDD blant annet utvidet til å gjelde forsikringsforetakenes direkte salg av forsikringer, og det er gitt mer utfyllende regler om distribusjon av forsikringer. Videre har direktivet som formål å styrke det indre markedet og få lik konkurranse mellom distribusjonskanaler.

I tillegg til de endringene som er nødvendige for å gjennomføre forsikringsdistribusjonsdirektivet i norsk rett, foreslås det en omstrukturering av forsikringsavtaleloven og innføring av generelle regler om erstatning, bevisbyrde og digitalt førstevalg.

3. Departementenes vurderinger av konsekvensene for næringslivet

Når det gjelder forslaget til endringer i forsikringsavtaleloven fremgår det av Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat at endringene innebærer at flere aktører omfattes av reglene i forsikringsavtaleloven. Videre fremgår det at de næringsdrivende i en overgangsperiode vil måtte påregne økonomiske utgifter og bruk av administrative ressurser for å tilpasse seg endringene gjennom innarbeiding av nye rutiner, opplæring av ansatte og informasjon rettet mot virksomhetens kunder. Etter en slik overgangsfase antar departementet at mer ensartet lovgivning og administrative forenklinger i regelverket på sikt vil kunne legge grunnlaget for at tjenesteytere kan gjennomføre effektiviseringstiltak og dermed oppnå en lavere kostnad. Videre antas det at nye regler om «digitalt førstevalg» i kommunikasjon med kunden, og full adgang til elektronisk avtaleinngåelse vil medføre både administrative forenklinger og økonomiske innsparinger for tjenesteyterne. Justis- og beredskapsdepartementet skriver også at det er grunn til å vente at endringene vil legge til rette for økt konkurranse mellom tilbydere av finansielle tjenester. Tilbyderne av forsikringer vil dermed få forbedrede muligheter for blant annet grenseoverskridende virksomhet. Når flere aktører omfattes av reglene i forsikringsavtaleloven, antas dette å ville gi større forutsigbarhet rundt de kontraktsrettslige forpliktelsene, og dermed færre tvister.

Kundene (herunder også næringsdrivende kunder) skal etter lovforslaget lettere kunne sammenligne pris på ulike tilbud som følge av regler om standardisert terminologi og fremstilling. Kravene til veiledning og rådgivning skal sikre kundene forsikringsprodukter som er tilpasset kundens ønsker og behov. Dette vil kunne spare kundene for unødvendige kostnader knyttet til tegning av forsikringer kunden ikke ønsker eller trenger. Justis- og beredskapsdepartementet skriver videre at lovforslaget tar sikte på at kundene i større grad enn i dag skal kunne ta et informert valg om å inngå avtale, slik at et eventuelt mislighold mellom kundenes forventninger og avtalens innhold blir redusert. Tydelige formkrav i forbindelse med avtaleinngåelsen vil ifølge departementet skape større forutheteregnelighet for kunden og bidra til økt tillit til aktørene i markedet. Det samme vil reglene om tilsyn og eventuelle sanksjoner i form av overtredelsesgebyr.

Når det gjelder reglene som erstatning skriver Justis- og beredskapsdepartementet at forslaget til erstatningsregel neppe vil medføre vesentlige endringer i fordelingen av kostnader mellom kunden og selskapet som skyldes selskapets brudd på plikter.

Når det gjelder forslaget til regler tilsvarende EUs forsikringsdistribusjonsdirektiv skriver Finansdepartementet/Finanstilsynet at gjennomføringen av IDD vil føre til flere endringer med økonomiske og administrative konsekvenser for forsikringsforetakene.

Kravet til standardisert informasjonsdokument tilpasset kravene i IDD, vil medføre kostnader til teknisk og faglig utvikling av dokumentene og vedlikehold av disse for skadeforsikringsforetakene. Forsikringsforetakene må også før inngåelsen av forsikringsavtaler innhente nødvendige opplysninger fra kunden og på basis av disse opplysningene fastlegge kundens forsikringsbehov. Dette skal tilpasses produktets kompleksitet og typen kunde. Dette innebærer nye plikter ved foretakenes valg av skadeforsikringsprodukter og vil kunne medføre kostnader knyttet til utvikling av nettløsninger som tar høyde for disse kravene.

IDD medfører videre også noe strengere krav til rutiner for produktgodkjenning, særlig når det gjelder jevnlig oppfølging av om produktet tilbys riktig målgruppe. Finansdepartementet/Finanstilsynet legger til grunn at foretakene allerede har rutiner for produktgodkjenning, og at forslaget derfor ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Når det gjelder kravet til 15 timers etterutdanning per år så skriver Finansdepartementet/Finanstilsynet at mange forsikringsforetak allerede har opplegg for faglig oppdatering av egne ansatte med kurs og seminarer, ofte i egen regi. En formalisering av kravet om 15 timers etterutdanning må antas påføre forsikringsforetakene noe økte kostnader sammenlignet med i dag, og oppfølging av de nye kravene vil kreve at foretakene må bruke økte ressurser på dette. Når det gjelder forsikringsformidlingsforetak skriver Finansdepartementet/Finanstilsynet at kravet vil påføre noe økte kostnader som følge av kjøp av eksterne kurstilbud. Forsikringsmeglerforeningen arrangerer autorisasjonskurs og oppdateringskurs. Kursavgiften er på rundt 5000 kroner, og kan være et anslag på årlige kurskostnader per etterutdanning per ansatt.

Forslaget om å begrense agentforetaks bruk av underagenter, vil medføre at enkelte forsikringsagenter må legge om virksomheten. Finansdepartementet/Finanstilsynet utelukker ikke at dette kan medføre tap i omsetning for agentforetak. For underagentforetak vil forslaget kunne medføre avvikling av virksomheten hvis underagenten ikke får fornyet avtale med agenten eller ikke får avtale direkte med forsikringsforetaket.

Finansdepartementet/Finanstilsynet legger til grunn at kravet om positiv egenkapital vil kunne være utfordrende å oppfylle for en del av de foretakene dette kravet gjelder da forsikringsformidlingsmarkedet er preget av mange små aktører. Manglende oppfyllelse kan medføre tilbakekall av tillatelsen som forsikringsformidlingsforetak.

Banker og verdipapirforetak som nå er registrert som aksessoriske forsikringsagenter, må søke om registrering som forsikringsagentforetak. Dette medfører blant annet krav om årlig etterutdanning, og at foretakene blir underlagt løpende tilsyn med agentvirksomheten, blant annet årlig rapportering. Samlet sett vil dette medføre noe økte kostnader.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslagene har konsekvenser for alle aktørene i forsikringsbransjen. Flere av forslagene vil gi økte kostnader for næringen og vil for enkelte deler av næringen føre til endring av virksomheten og muligheten til å drive virksomhet. Forslagene har også konsekvenser for forsikringsbransjens kunder, herunder næringsdrivende kunder. Næringslivet som sådan er avhengig av et stabilt og tillitvekkende forsikringsmarked. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg til disse høringene.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Problemstillingen og målet med forslagene fremgår i det vesentligste av direktivet (IDD) og er gjengitt i høringsnotatene. Andre problemstillinger og målsetninger med forslagene er også beskrevet i høringsnotatene. På denne bakgrunn mener Regelrådet at problemstillingen og formålet med forslagene er tilstrekkelig beskrevet.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Direktivet setter begrensninger for muligheten til å utrede alternative tiltak. Direktivet stiller imidlertid bare krav om minimumsharmonisering. Det vil si at medlemsstatene kan beholde eller innføre strengere regler enn det direktivet krever. Direktivet gir også på noen områder nasjonalt handlingsrom.

Nasjonalt handlingsrom er for det vesentligste identifisert i de to høringsnotatene, og høringsnotatene gir en ryddig oppstilling av gjeldende rett, hva som er direktivets krav og hva som er departementets forslag. Likevel er det på enkelte områder uklart om nasjonalt handlingsrom er benyttet og i så fall hvordan.

Regelrådet kan ikke se at departementene har utredet alternative tiltak. Vi har forståelse for at direktivet begrenser adgangen til å utrede alternative tiltak. Departementene burde imidlertid utredet alternative tiltak der det benyttes nasjonalt handlingsrom, der departementene går lenger enn det direktivet krever eller foreslår regler som ikke følger av direktivet. For eksempel er det foreslått likviditetskrav (egenkapital) og krav for å begrense bruken av underagenter. Slike forslag burde vært grundigere utredet og alternativer burde være drøftet. For eksempel burde departementet sett på om *formålet* med kravet om positiv egenkapital kan oppnås på andre måter, for eksempel gjennom forsikring. Først når alternative tiltak utredes kan man med sikkerhet si at det beste tiltaket er foreslått.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av relevante tiltak har svakheter.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter Regelrådets vurdering reiser utredningen ikke slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Etter Regelrådets vurdering er de positive og negative virkningene av de fleste foreslåtte tiltakene godt beskrevet kvalitativt. Med unntak av antatt årlig kursavgift for kravet om etterutdanning kan Regelrådet imidlertid ikke se at noen av virkningene er forsøkt tallfestet. Når det gjelder kravet om etterutdanning er det på det rene at det i tillegg til kursavgift også må legges til grunn at de ansatte og ledelsen bruker tid på å gjennomføre etterutdanningen. Dette vil også ha en kostnad for foretakene.

Departementene kommer med en rekke forslag som får virkninger for næringslivet. Etter Regelrådets vurdering er både kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter av flere av forslagene beskrevet kvalitativt. Regelrådet mener at kravet om positiv egenkapital burde vært utredet nærmere, da dette er et krav som ikke følger av direktivet og som kan få store konsekvenser særlig for små virksomheter. Det kan for eksempel stilles spørsmål om egenkapitalkravet vil skape store strukturendringer og om det i så fall vil redusere konkurransen vesentlig. Videre kunne virkningene av kravet om standardisert informasjonsdokument og utvidet krav om registrering hos Finanstilsynet med fordel vært forsøkt tallfestet. Regelrådet vil videre påpeke at det også vil påløpe kostnader knyttet til overføring av informasjon om eksisterende agenter og underagenter til Finanstilsynet.

Regelrådet registrerer at departementene i høringsnotatene ikke har vurdert hvordan direktivet er gjennomført i andre land. Ved å foreta en nabosjekk med for eksempel Sverige og Danmark kan departementene få innspill til hvordan direktivet kan gjennomføres på best mulig måte i Norge. Videre er det slik at norske foretak konkurrerer i samme marked som særlig svenske og danske foretak. På denne bakgrunn er det viktig at utenlandske foretak ikke får konkurransefortrinn sammenlignet med norske foretak. Selv om det er det samme direktivet som ligger til grunn for reglene, kan forskjellig implementering, forskjeller i bruken av nasjonalt handlingsrom og eventuelle nasjonale særregler gi konkurransefortrinn/ulempes for næringen. Regelrådet gjør oppmerksom på at det er viktig å være bevisst på konsekvensene av slike valg.

Regelrådet viser til at det er gjennomført en revisjon av forsikringsformidlingsdirektivet (IMD) som har vært gjenstand for konsekvensutredning på EU-nivå. På generelt grunnlag mener Regelrådet at

departementene med fordel kunne vist til mer fra denne utredning og vurdert resultatene av konsekvensutredningen sammenlignet med norske forhold.

Som følge av at det er svakheter i utredningen av alternative tiltak er det også svakheter i utredningen av positive og negative virkninger av tiltakene. På denne bakgrunn finner Regelrådet at utredningen av virkninger av tiltakene har svakheter.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Etter Regelrådets vurdering har departementene for de fleste forslagene gitt en begrunnelse for hvorfor tiltaket er valg. Da det er svakheter i utredningen av alternative tiltak og dermed også svakheter i utredningen av virkningene er det imidlertid vanskelig å gi en god begrunnelse for hvorfor tiltaket er valgt. På denne bakgrunn er det derfor også vanskelig å vurdere om det beste tiltaket er valgt.

Regelrådet viser igjen til at vi har forståelse for at direktivet begrenser adgangen til å utrede alternative tiltak, men vi presiserer at der hvor departementene har handlingsrom, innfører strengere regler enn det direktivet krever eller der det gis nasjonale særregler bør alternative tiltak og virkninger av disse utredes for å kunne gi en god begrunnelse for valget av tiltak.

På denne bakgrunn finner Regelrådet at begrunnelsen for valgte tiltak har svakheter.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Justis- og beredskapsdepartementet har i sitt høringsnotat beskrevet forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Departementet antar at informasjonstiltak og opplæringstiltak hos de instansene som i fremtiden eventuelt skal forholde seg til de nye reglene, vil bidra til en vellykket gjennomføring.

Finansdepartementet/Finanstilsynet har i sitt høringsnotat foreslått en overgangsordning på ett år for forsikringsformidlingsforetakene til å oppfylle kravene om egnethet for styremedlemmer og positiv egenkapital. Videre foreslås det at forsikringsforetak som per i dag fører eget agentregister må avvikle disse inne seks måneder fra lovens ikrafttredelse.

Regelrådet finner det positivt at departementene har hatt et bevisst forhold til forutsetninger for en vellykket gjennomføring og forstått behovet for overgangsordninger og informasjon. Regelrådet savner imidlertid en mer konkret begrunnelse for hvorfor overgangsordninger på henholdsvis ett år og seks måneder er rimelig.

På denne bakgrunn finner Regelrådet at omtalen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Utredningene oppfyller ikke minimumskravene i utredningsinstruksen. Som påpekt i punkt 5.1 mener Regelrådet at utredningen har svakheter i beskrivelsen av alternativer og de positive og negative virkningene for næringslivet.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Finansdepartementet/Finanstilsynet legger til grunn at kravet om positiv egenkapital vil kunne være utfordrende å oppfylle for en del av de foretakene dette kravet gjelder da

forsikringsformidlingsmarkedet er preget av mange små aktører. Denne formuleringen viser at departementet i dette tilfellet har hatt et bevisst forhold til små virksomheter. Når det gjelder de øvrige forslagene er hensynet til små virksomheter imidlertid ikke vurdert.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På grunn av svakheter i utredningen av alternativer og virkningene av disse, kan Regelrådet ikke vurdere om regelverket er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

8. Andre kommentarer

Regelrådet er positive til at reglene i forsikringsavtaleloven, så langt det er hensiktsmessig, samordnes med reglene i forslaget til ny finansavtalelov. Siden mange aktører som tilbyr forsikringsprodukter i praksis ofte også tilbyr andre finansielle tjenester og produkter, er et etter Regelrådets vurdering forenklende for foretakene at reglene samordnes.

Regelrådet er kjent med at ansvaret for forsikringsområdet er delt mellom Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål ved hvorfor departementene ikke har laget et felles høringsnotat. Slik høringsnotatene nå fremstår er det krevende for høringsinstansene å få fullstendig oversikt over forslagene og konsekvensene. Departementene legger mye ansvar på høringsinstansene som må lese og sammenligne to høringsnotater som tilsynelatende til dels overlapper hverandre. Regelrådet stiller spørsmål ved om dette er en fornuftig høringsform. Dette inntrykket forsterkes av at Finansdepartementet spesifikt ber om ikke å få innspill til de deler som er behandlet i Justis- og beredskapsdepartementet sitt høringsnotat. Regelrådet råder departementene i den videre behandlingen av saken og i fremtidige saker til å samordne høringsprosessene på en bedre måte.

Regelrådet registrerer at det i første kvartal 2018 har vært eller er på høring ikke mindre enn fem forslag (inkludert disse to) som gjelder forsikringssektoren. Flere av dem er relativt omfattende. Eksempelvis forslag til endringer i skattereglene og banklovkomisjonens forslag om krisehåndtering. Dette betyr at forsikringssektoren må forholde seg til store endringer i rammevilkårene. Når forslag som dette sendes på høring hver for seg blir det ekstra viktig å forsøke å se alle forslagene til endringer i sammenheng og danne seg et helhetsinntrykk slik at man ikke gi regler som det samlet sett ikke er mulig å leve med. Dette perspektivet må være med i forbindelse med det videre arbeidet med alle forslagene og i forbindelse med vedtakelsen av reglene i Stortinget.

Merknad til behandlingen av saken:

Rådsmedlem Siri Pettersen Strandenes var inhabil og deltok ikke i behandlingen av saken.