



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 164 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finansforetaksloven
(utvidelse av garantiordningen
for skadeforsikring)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5	Høringsinstansenes syn	11
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	6	Departementets vurdering	12
2.1	Bakgrunn	5	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
2.2	Høringen	6	8	Merknader til de enkelte bestemmelser	13
3	Gjeldende rett	8	8.1	Endringer i finansforetaksloven ...	13
3.1	Yrkesskedeforsikringsloven	8			
3.2	Finansforetaksloven	8			
3.3	EU-/EØS-rett	9			
4	Høringsforslaget	9		Forslag til lov om endringer i finansforetaksloven (utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring) ...	15

Prop. 164 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finansforetaksloven (utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring)

*Tilråding fra Finansdepartementet 29. august 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslås endringer i finansforetaksloven som utvider dekningsområdet for Garantiordningen for skadeforsikring til å omfatte forsikringskrav ved konkurs mv. i forsikringsforetak som driver grensekryssende virksomhet i Norge. 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 gir i utgangspunktet skadelidte dekning ved konkurs i forsikringsforetak. Ordningen omfatter i dag ikke tilfeller der forsikringen er solgt på grensekryssende basis, men kun tilfeller hvor det utenlandske foretaket har solgt skadeforsikringer via en norsk filial. Det foreslås at de samme skadeforsikringer som er dekket av garantiordningen ved konkurs i norske forsikringsforetak og i forsikringsforetak fra andre EØS-land med filialer i Norge, skal være dekket også når forsikringene er solgt i Norge gjennom grensekryssende virksomhet. Dette vil sikre likebehandling av skadelidte i Norge ved konkurs i forsikringsforetak, enten forsikringen er kjøpt i norsk forsikringsforetak, i filial av forsikringsforetak fra annet EØS-land eller direkte fra forsikringsforetak i et annet EØS-land (gjennom grensekryssende virksomhet).

Det foreslås videre en teknisk endring i finansforetaksloven for å klargjøre gjeldende rett.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Bakgrunn

Garantiordningen for skadeforsikring skal sikre at kundene får utbetalt erstatning ved skade selv om forsikringsforetaket ikke er i stand til å dekke sine forpliktelser. Etter lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 21-8 kan det ikke åpnes konkurs i forsikringsforetak, men forsikringsforetak kan settes under offentlig administrasjon dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt, jf. finansforetaksloven § 21-11. For enkelhets skyld benyttes i det følgende betegnelsen «konkurs» både om konkursbehandling etter andre lands rett, avvikling under offentlig administrasjon og øvrige typer avvikling som vil kunne likestilles med disse.

Garantiordningen for skadeforsikring finansieres av forsikringsforetakene som er medlemmer i ordningen. Ordningen dekker både norske forsikringsforetak og norske filialer av forsikringsforetak fra andre EØS-land. Hvis forsikringen selges direkte til norske kunder uten at forsikringsforetaket har en fysisk etablering i Norge, er kundene imidlertid *ikke* sikret gjennom garantiord-

ningen. Grunnen er at forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som selger forsikring gjennom såkalt grensekryssende virksomhet i Norge, ikke er medlemmer av ordningen. Ved en eventuell konkurs vil dermed de som er forsikret i slike selskaper, risikere å ikke få full dekning.

Yrkesskadeforsikring er en lovpålagt forsikring som arbeidsgiver har plikt til å tegne for sine ansatte for å sikre økonomisk kompensasjon for yrkesskade og yrkessykdommer. Dersom arbeidsgiver ikke har tegnet forsikring eller forsikringen har opphørt å gjelde, svarer forsikringsforetakene som tilbyr yrkesskadeforsikring, i fellesskap for arbeidstakerens tap. Dette er organisert gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen. Hvis forsikringsforetaket går konkurs eller settes under offentlig administrasjon, sikrer Garantiordningen for skadeforsikring skadelidte erstatning, jf. finansforetaksloven §§ 20A-1 flg. Yrkesskadde er etter dette sikret full erstatning i nesten alle tilfeller hvor det oppstår en yrkesskade eller -sykdom som omfattes av yrkesskadeforsikringsloven, men likevel ikke i de situasjoner hvor arbeidsgiveren har tegnet yrkesskadeforsikringen i et utenlandsk forsikringsforetak som driver grensekryssende virksomhet inn i Norge, og foretaket går konkurs.

Det danske forsikringsselskapet Alpha Insurance AS (Alpha) ble tatt under konkursbehandling i mai 2018. Alpha hadde solgt yrkesskadeforsikring til flere norske virksomheter. Forsikringene var delvis solgt fra den norske filialen av Alpha og delvis direkte fra det danske morselskapet. Krav fra norske skadelidte som var forsikret gjennom den norske filialen, er dekket av den norske Garantiordningen for skadeforsikring, mens krav fra norske skadelidte som var forsikret direkte i det danske morselskapet, ikke har vært ansett dekket verken av den norske eller danske garantiordningen. 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 høringsnotatet utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i februar 2023.

I statsbudsjettet for 2024 ble det bevilget 90 millioner kroner for å dekke krav fra de norske skadelidte etter konkursen i Alpha som ble ansett å falle utenfor den norske garantiordningens dekningsområde, se Prop. 1 S (2023–2024) kapittel 1635 samt finansforetaksforskriften § 20A-8. Ytterligere 20 millioner kroner ble bevilget i statsbudsjettet for 2025. Bobehandlingen etter konkursen i Alpha pågår fortsatt.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 28. februar 2023 i samråd med Finansdepartementet på høring forslag til ulike løsningsalternativer for å sikre skadelidte dekning når et forsikringsforetak i en annen EØS-stat som selger yrkesskadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet her i riket, går konkurs, tas under offentlig administrasjon e.l. Høringsfristen var 30. mai 2023.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeidstilsynet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Finansmarkedsfondet
Finanstilsynet
Folketrygdfondet
Forbrukertilsynet
Konkurransetilsynet
Norges Bank
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Sivilombudet
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Trygderetten
Økokrim

Advokatforeningen
Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arbeidsmiljøskaddes landsforening
Befalets fellesorganisasjon
Coop Norge SA
Den norske Aktuarforening
Den norske Forsikringsforening
Den norske Legeforening
Den norske Revisorforening
Econa
Fagforbundet
Finans Norge
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes Forening
Finansklagenemda
Forbrukerrådet
Fremtind Forsikring
Frende Forsikring
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gjensidige forsikring
Hovedorganisasjonen Virke
If Skadeforsikring
Juridisk rådgivning for kvinner
Juristforbundet
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Knif Trygghet Forsikring
KS
Landkreditt Forsikring
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Ly Forsikring
Nemi Forsikring
Norges Bondelag
Norges Interne Revisorers Forening
Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner (NVIO)
Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norsk Kapitalforvalterforening
Norsk Sykepleierforbund
Norsk Tjenestemannslag
Norske Finansanalytikerens Forening
Norske Forsikringsmegleres Forening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo Børs
Personskadeforbundet LTN
Protector Forsikring
Regnskap Norge
Rettspolitisk forening
Skattebetalerforeningen
SMB Norge
Småbedriftsforbundet
Sparebankforeningen i Norge
Storebrand forsikring
Tryg Forsikring
Verdipapirfondenes forening
Verdipapirforetakenes Forbund
Vestlandsforsikring
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Yrkesskadeforsikringsforeningen
Økonomiforbundet

Handelshøyskolen BI
Handelshøgskolen Nord
Høgskulen på Vestlandet
Norges Handelshøyskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Sørøst-Norge
Universitetet i Tromsø

Følgende høringsinstanser har hatt merknader til forslaget:

Finanstilsynet
Garantiordningen for skadeforsikring
Regelrådet

Advokatforeningen
Akademikerne
Den norske Aktuarforening
Finans Norge
Landsorganisasjonen i Norge
Norsk Sykepleierforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Personskadeforbundet LTN

Følgende høringsinstanser har svart at de ikke har merknader:

Forsvarsdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå

Norges Veteranforbund for Internasjonale
Operasjoner (NVIO)

3 Gjeldende rett

3.1 Yrkesskadeforsikringsloven

Arbeidsgivere plikter å tegne yrkesskadeforsikring for sine ansatte til dekning av yrkesskade og yrkessykdom, jf. lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven) § 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 forsikringspool 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 forsikringsgivere (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 (1993–94) 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. Ordningen 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 forsikringsselskapet går konkurs.

3.2 Finansforetaksloven

Konkurstilfeller dekkes i utgangspunktet av Garantiordningen for skadeforsikring, som er

regulert i finansforetaksloven kapittel 20A, med utfyllende bestemmelser i forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 (finansforetaksforskriften). Garantiordningen skal bidra til å sikre utbetaling av krav som følger av avtale om direkte skadeforsikring, til sikrede og skadet tredjeperson, jf. finansforetaksloven § 20A-1 annet ledd. Garantiordningen dekker ikke krav som gjelder en forsikret risiko som ikke består her i riket, jf. bestemmelsens tredje ledd. Garantiordningens formål er først og fremst å hindre tap hos privatpersoner og små- og mellomstore virksomheter. Det er i finansforetaksforskriften § 20A-1 tredje ledd angitt at bl.a. kredittforsikringer, energiforsikringer, luftfartsforsikringer og sjø- og næringslivsforsikringer for større virksomheter, ikke er dekket av garantiordningen. Garantiordningen dekker likevel ansvarsforsikring tegnet for å oppfylle pålegg gitt i eller i medhold av lov (tvungen ansvarsforsikring), jf. bestemmelsens fjerde ledd. Garantiordningen dekker ikke forsikringskrav utover 20 millioner kroner for hvert krav for hver sikret for hvert skadetilfelle, jf. bestemmelsens sjette ledd.

Om medlemskap i garantiordningen fastsetter finansforetaksloven § 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. Norsk filial av skadeforsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat er unntatt fra medlemsplikten dersom foretaket er medlem av en garantiordning i hjemlandet 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. Hvert medlem skal årlig avsette 1 prosent av beregningsgrunnlaget, jf. finansforetaksforskriften § 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 imid-

lertid årlig rapportere brutto opptjent premie knyttet til forsikringer som dekkes av garantiordningen, til Finanstilsynet, jf. finansforetaksforskriften § 20A-7 første ledd.

Styret i garantiordningen treffer vedtak om innkalling av kapital fra medlemmene for å dekke utbetalinger fra, og omkostninger knyttet til, garantiordningen, jf. finansforetaksloven § 20A-5 første ledd. Styret avgjør hvordan garantiordningens midler skal benyttes for å hindre eller redusere tap for sikrede eller skadet tredjeperson og kan sette vilkår for utbetaling, jf. finansforetaksloven § 20A-6 første ledd. Garantiordningen trer inn i de sikredes krav mot forsikringsforetaket med samme prioritet i den utstrekning kravene dekkes gjennom garantiordningen, jf. bestemmelsens tredje ledd.

3.3 EU-/EØS-rett

Det er ikke gitt generelle felleseuropeiske regler om garantiordninger ved konkurs e.l. i forsikringsforetak. Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2025/1 av 27. november 2024 om fastsettelse av et rammeverk for gjenoppretting og avvikling av forsikrings- og gjenforsikringsselskaper og endring av direktiv 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2007/36/EF, 2014/59/EU og (EU) 2017/1132 og forordning (EU) nr. 1094/2010, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 806/2014 og (EU) 2017/1129 (IRRD) ble vedtatt og trådte i kraft i EU 28. januar 2025. Direktivet er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Direktivet harmoniserer nasjonal lovgivning om krisehåndtering for forsikringsforetak og gjenforsikringsforetak i medlemsstatene, men omfatter ikke regler om garantiordninger for forsikring.

Såfremt sekundærrettsaktene og EØS-avtalens forbud mot restriksjoner på de fire frihetene overholdes, står medlemslandene etter dette fritt til å velge hvilke garantiordninger de skal ha, og hvor mye disse skal dekke. En aktuell bestemmelse 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:

«Vertsstaten 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.»

Direktivet åpner med dette for at medlemsstaten kan pålegge forsikringsforetak en plikt til å være medlem i og delta i en garantiordning ved konkurs i forsikringsforetak. Foretak fra annen EØS-stat med filial her i riket har slik plikt i dag, jf. finansforetaksloven § 20A-3 annet ledd.

På trafikkforsikringsområdet, som gir regler om tvungen ansvarsforsikring for motorvogn, er det gitt felleseuropeiske regler om garantiordninger. Direktiv (EU) 2021/2118 om endringer i europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/103/EF om ansvarsforsikring for motorvogn og kontroll av påbudet om ansvarsforsikring (motorvognforsikringsdirektivet) 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 tatt inn i EØS-avtalen. Ved lov 20. juni 2025 nr. 80 ble det gjort endringer i bilansvarslova til gjennomføring av direktivet. Loven er foreløpig ikke satt i kraft.

4 Høringsforslaget

I høringsnotatet vurderes følgende fire alternativer for å sikre skadelidte dekning ved konkurs mv. i forsikringsforetak fra annen EØS-stat som driver grensekryssende virksomhet her i riket:

- Utvidelse av yrkesskadeforsikringslovens dekning gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen til å omfatte tilfeller av konkurs i forsikringsforetak,
- utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven, med ulike avgrensninger,
- 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, og
- en omlegging av garantiordningen for skadeforsikring til en fondsbasert ordning, i motsetning til dagens ordning der midler kalles inn fra medlemmene i etterkant.

Alternativ a) innebærer at den kollektive ordningen som i dag er etablert gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen for dekning der arbeidsgiver ikke har tegnet yrkesskadeforsikring eller der forsikringen har opphørt å gjelde, utvides til også å omfatte tilfeller av konkurs i forsikringsforetak. Forsikringsforetak som tilbyr yrkesskadeforsikring, uavhengig av om det gjøres via filial eller grensekryssende virksomhet, har i dag

plikt til å være medlem av 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). En naturlig følge av forslaget vil være at yrkesskadeforsikring tas ut av dekningsområdet for Garantiordningen for skadeforsikring.

Alternativ b) innebærer at Garantiordningen for skadeforsikring utvides slik at også forsikringsforetak som driver grensekryssende virksomhet, får plikt til å være medlem av garantiordningen. I høringsnotatet vises til at en variant vil være at alle utenlandske foretak som selger skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet, inkluderes. Utvidelsen av garantiordningen vil da ikke bare omfatte yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis, men også andre skadeforsikringer solgt på denne måten. En annen variant er atplikten til å være medlem av garantiordningen utvides til utenlandske foretak som gjennom grensekryssende virksomhet selger lovpålagte forsikringer. Slike forsikringer vil bl.a. omfatte yrkesskadeforsikring og ansvarsforsikring for forsikringsformidlere, advokater, eiendomsmeglere, betalingsfullmektiger og opplysningsfullmektiger, vaktvirksomhet og legemiddelansvar. En siste variant er å uvide garantiordningen slik at det kun er krav på yrkesskadeforsikring som dekkes ved konkurs i utenlandske foretak som driver grensekryssende virksomhet i Norge.

Alternativ c) og d) vurderes som mindre aktuelle. Alternativ c) legger ansvaret for å føre kontroll med forsikringsforetakets medlemskap i en garantiordning på arbeidsgivere, noe som vurderes som krevende. Alternativ d) vurderes som for ressurs- og kostnadskrevende, samt at det er en risiko for at ordningen vil måtte legges om dersom det på sikt blir enighet om en minimumsharmonisert garantiordning i EU.

I høringsnotatet vises til at en gjennomgående utfordring for samtlige forslag er at det kan være krevende for tilsynsmyndigheten i vertsstaten å håndheve medlemsplikten og plikten til å betale inn til ordningen for foretak som ikke har fysisk tilstedeværelse her i riket. Slike foretak er i begrenset grad underlagt vertslandets tilsynsmyndighet. Dette innebærer en risiko for at utenlandske foretak 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 ressuskrevende. Følgelig risikerer man at de reelle kostnadene må dekkes av norske foretak og eventuelt av norske filialer av utenlandske foretak.

Det vises i høringsnotatet til at hvor omfattende ansvar det enkelte foretak risikerer, vil avhenge av hvor mange foretak ansvaret overfor den aktuelle garantiordningen skal fordeles på i tilfeller der et slikt ansvar utløses. Forslaget om å utvide yrkesskadeforsikringslovens ordning med dekning gjennom Yrkesskadeforsikringsforeningen innebærer at kretsen av foretak som bærer risikoen er liten, og dermed blir det få å fordele kostnadene på. I høringsnotatet vises til at det i 2023 kun var 31 foretak som var medlemmer av Yrkesskadeforsikringsforeningen, herunder utenlandske foretak som selger grensekryssende yrkesskadeforsikringer. Ved en utvidelse av Garantiordningen for skadeforsikring etter finansforetaksloven vil kretsen av forsikringsforetak som bærer risikoen, være betydelig større, og det enkelte forsikringsforetak blir mindre sårbart.

I høringsnotatet uttales at sannsynligheten for at de reelle kostnadene må dekkes av norske foretak og eventuelt norske filialer av utenlandske foretak, imidlertid også avhenger 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. I høringsnotatet vises det til at det pr 30. juni 2021 var 419 ulike tjenesteytere som hadde meldt om grensekryssende virksomhet i alle forsikringsklasser for skadeforsikring, og ytterligere 72 innen livsforsikring. Antakelig er i overkant av 40 prosent av disse aktive i det norske markedet. Det vises videre til at 12 utenlandske foretak på samme tid var medlem i Yrkesskadeforsikringsforeningen, hvorav 6 foretak drev grensekryssende virksomhet. Tallene er hentet fra Finanstilsynets utkast til høringsnotat fra 2021. Dersom garantiordningen utformes slik at den skal omfatte utenlandske forsikringsforetak som selger flere eller alle typer av skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet, ser risikoen for at norske foretak og eventuelt norske filialer av utenlandske foretak må finansiere utbetalinger til skadelidte, ut til å være betydelig større enn varianten hvor kun yrkesskadeforsikring omfattes.

Administrative utfordringer og kostnader antas å bli større desto flere forsikringsprodukter som omfattes av en garantiordning. Det vises i høringsnotatet til at Finanstillsynet i sitt utkast til

høringsnotat gir uttrykk for at det «må forventes en betydelig økning i arbeidsbyrden hvis rapporteringsplikten utvides til 554 foretak». Dersom ordningen utvides kun for yrkesskadeforsikring, må arbeidsmengden antas å bli betydelig mindre. Også Yrkesskadeforsikringsforeningen kan i prinsippet administrere en slik ordning, jf. alternativ a), men det uttales i høringsnotatet at det ikke ser ut til å være forhold som tilsier at Yrkesskadeforsikringsforeningen er å foretrekke som administrativt ansvarlig fremfor Finanstilsynets sekretariatsfunksjon i Garantiordningen for skadeforsikring.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer i høringsnotatet at det synes 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. Dette er en variant av alternativ b) i høringsnotatet. Justis- og beredskapsdepartementets foretrukne løsning er derfor et forslag om å pålegge forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som selger lovpålagt yrkesskadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet i Norge, en plikt til å delta i garantiordningen for skadeforsikring. Det foreslås endringer i finansforetaksloven §§ 20A-3 og 20A-4 i tråd med dette.

I høringsnotatet foreslås også en presisering i finansforetaksloven § 20A-1 annet ledd om at garantiordningen for skadeforsikring skal bidra til å sikre utbetaling av krav når forsikringsforetaket er under insolvensbehandling eller avvikling som definert i direktiv 2009/138/EF (Solvens II-direktivet).

5 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Akademikerne, Den norske Aktuarforening, Finans Norge og Næringslivets Hovedorganisasjon støtter høringsnotatets anbefalte forslag (alternativ b)) om at dekningsområdet for Garantiordningen for skadeforsikring bør utvides til også å omfatte forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som selger yrkesskadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet i Norge. Akademikerne uttaler imidlertid at de savner en omtale av mulige utfordringer knyttet til søksmålssituasjonen når forsikringsforetaket har hovedsete i annen EØS-stat holdt opp mot fordelene ved alternativ b kontra alternativ a.

Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Sykepleierforbund og Personskadeforbundet LTN støtter alter-

nativ a) om at Yrkesskadeforsikringsforeningen bør dekke krav på yrkesskadeforsikring i konkurser. Det anføres at en fordel med Yrkesskadeforsikringsforeningen er at skadelidte som ikke får godkjent sitt krav om yrkesskadeforsikring, vil kunne saksøke Yrkesskadeforsikringsforeningen i Norge. Skadelidte slipper dermed å forholde seg til et utenlandsk konkursbo, slik en nå ser i Alpha-saken. Det vises til at de norske skadelidte som ikke har fått godkjent sine krav om yrkesskadeforsikring, står i en krevende situasjon ved at de må gå til eventuelt søksmål mot konkursboet i Danmark. Disse høringsinstansene har også vist til at bruk av Yrkesskadeforsikringsforeningen til å dekke yrkesskadeforsikringskrav ved konkurs vil harmonere med at det på trafikkforsikringsområdet er besluttet at Trafikkforsikringsforeningen skal være erstatningsorgan ved konkurs.

Garantiordningen for skadeforsikring (Garantiordningen) uttaler at garantiordninger for grensekryssende virksomheter i utgangspunktet er best søkt løst på EU-nivå. I fravær av en slik løsning erkjennes at det er behov for et vern for skadelidte som rammes av konkurs i grensekryssende foretak. Elementer i de ulike forslagene i høringsnotatet bør likevel utredes nærmere før det eventuelt landes på noen av de foreslåtte alternativene.

Finans Norge, Finanstilsynet og Garantiordningen slutter seg til vurderingene i høringsnotatet om at innkreving av midler i etterkant (ex post-finansiering) øker risikoen for at de grensekryssende foretakene ikke bidrar til ordningen. Finanstilsynet viser til sin vurdering i tidligere utkast til høringsnotat om at garantiordningen, dersom den skal dekke forsikringer solgt på grensekryssende basis, bør legges om til en helt eller delvis fondsbasert modell, jf. alternativ d) i høringsnotatet, men at dette er en vesentlig omlegging av ordningen som krever nærmere utredning. Garantiordningen gir uttrykk for lignende synspunkter. Også Finans Norge viser til at en ordning med oppbygging av fond vil sikre både forbrukere og forsikringsforetak på best mulig måte.

Finanstilsynet er enig i vurderingene i høringsnotatet om at den administrative byrden, og risikoen for de norske forsikringsforetakene og filialene av utenlandske foretak, blir mindre når garantiordningen utvides til kun å omfatte yrkesskadeforsikring solgt på grensekryssende basis. Finanstilsynet mener likevel at det bør foretas en helhetlig vurdering av beskyttelsesbehovet for øvrige lovpålagte forsikringer. Det vises til at det kan fremstå som vilkårlig om kun skader opp-

stått under yrkesutøvelse dekkes og ikke f.eks. skade som følge av feil på et legemiddel. Også *Garantiordningen* viser til at det fra et forbrukerperspektiv fremstår som tilfeldig med slik forskjellsbehandling mellom yrkesskadeforsikring og andre lovpålagte forsikringer, eller forsikringsprodukter der skadelidte regelmessig er forbrukere. Videre uttaler både *Den norske Aktuarforening* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* at det bør vurderes nærmere om også andre dekninger enn yrkesskadeforsikring bør omfattes av en utvidelse av garantiordningen.

Ingen av høringsinstansene støtter et alternativ der arbeidsgiver pålegges å tegne yrkesskadeforsikring i et foretak som er omfattet av en garantiordning (alternativ c) i høringsnotatet).

Ingen av høringsinstansene har merknader til forslaget til presisering i finansforetaksloven § 20A-1 annet ledd.

6 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til det anbefalte forslaget i høringsnotatet om at en utvidelse av Garantiordningen for skadeforsikring vil være en bedre løsning enn å utvide ansvarsområdet for Yrkesskadeforsikringsforeningen. Det vises til at det da vil være flere forsikringsforetak å fordele ansvaret på, og at garantiordningen allerede er etablert og innrettet for å dekke krav ved konkurs. Yrkesskadeforsikringsforeningen vil dessuten bare kunne dekke krav på yrkesskadeforsikring. Som flere høringsinstanser viser til, kan det virke vilkårlig om bare krav på yrkesskadeforsikring dekkes ved konkurs i et foretak som har solgt skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet i Norge. Av likebehandlingshensyn mener departementet at de samme typer skadeforsikring som i dag dekkes av garantiordningen ved konkurs i norske forsikringsforetak og i forsikringsforetak fra andre EØS-land med filialer i Norge, også skal dekkes når forsikringen er solgt gjennom grensekryssende virksomhet i Norge. Det vises til omtale i punkt 3.2 av hvilke forsikringer garantiordningen dekker i dag.

Forsikringsforetak som driver grensekryssende virksomhet, er ikke fysisk etablert i Norge, og dette kan gjøre det mer utfordrende å forholde seg til foretaket mht. inndrivning av midler for å dekke utbetalinger fra, og omkostninger knyttet til, garantiordningen. Departementet viser til at dersom det utenlandske foretaket kun har solgt noen få forsikringer i Norge, bør arbeidsmengden for Finanstilsynet ved å kreve inn midlene vurde-

res opp mot verdien av bidraget. Departementet vil derfor, samtidig med at proposisjonen her legges frem, be Finanstilsynet vurdere å foreslå en endring i finansforetaksforskriften om at styret i garantiordningen kan velge å unnlate å kreve inn bidrag fra medlemmer hvis ansvar er under et gitt nivå. En slik mulighet vil lette arbeidet for Finanstilsynet med å følge opp de utenlandske foretakene som etter forslaget skal meldes inn i garantiordningen.

Flere høringsinstanser på arbeidstakersiden har pekt på at det er krevende for norske skadelidte å måtte gå til søksmål i utlandet dersom det utenlandske konkursboet ikke aksepterer kravet fra skadelidte. Departementet er enig i dette. Normalt kan søksmål mot forsikringsforetak anlegges ved saksøkerens alminnelige vernetting, jf. tvisteloven § 4-5 niende ledd. Norske domstoler har imidlertid ikke kompetanse til å behandle søksmål fra de skadelidte mot et konkursrammet utenlandsk forsikringsforetak, jf. Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-2175-A. Saken gjaldt søksmål mot Alphas konkursbo, og Høyesterett kom til at søksmål bare kunne anlegges i Danmark og ikke i Norge pga. jurisdiksjonsreglene i Lugano-konvensjonen.

Etter departementets vurdering er det behov for å utrede nærmere de spørsmålene som arbeidstakerorganisasjonene tar opp knyttet til godkjenning av krav og søksmålsadgang ved konkurs i forsikringsforetak som har solgt forsikring gjennom filial eller grensekryssende virksomhet i Norge. Departementet vil derfor, samtidig med at proposisjonen her legges frem, be Finanstilsynet utrede om det ved konkurs i et forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som har solgt forsikring gjennom filial eller grensekryssende virksomhet i Norge, er mulig å pålegge Garantiordningen for skadeforsikring selv å kontrollere og godkjenne krav før utbetaling fra garantiordningen, og dermed legge til rette for at søksmål om kravet kan rettes mot garantiordningen. Det bør også utredes om det for krav som gjelder yrkesskadeforsikring, bør være Yrkesskadeforsikringsforeningen som kontrollerer og godkjenner kravet, slik at garantiordningen kan basere sitt vedtak om utbetaling av yrkesskadeforsikring på dette. Departementet vil gi Finanstilsynet i oppdrag å utrede disse spørsmålene og hvilke konsekvenser slike endringer vil ha, i et høringsnotat med sikte på å foreslå endringer i finansforetaksforskriften.

Til argumentet fra høringsinstansene på arbeidstakersiden om at valg av Yrkesskadeforsikringsforeningen som erstatningsorgan vil

harmonere med Trafikksforsikringsforeningens rolle på trafikksforsikringsområdet, vil departementet vise til at disse områdene ikke kan sammenlignes. Grunnen til dette er at løsningen på trafikksforsikringsområdet bygger på felleseuropeiske regler der de skadelidte vil kunne kreve erstatning fra erstatningsorganet i sitt bostedsland, og erstatningsorganet så vil kunne kreve regress fra det tilsvarende erstatningsorganet i EØS-landet der det insolvente forsikringsselskapet er hjemmehørende. Det vil i praksis ikke være mulig å lage en tilsvarende løsning for yrkeskadeforsikring uten internasjonal regulering.

Departementet mener at det på noe sikt bør vurderes en mer omfattende omlegging av Garantiordningen for skadeforsikring, herunder om bidrag til ordningen bør forskutteres gjennom årlige bidrag og ikke kreves inn i etterkant, som i dag. En slik omlegging kan eventuelt skje som del av en fremtidig harmonisert EU-løsning.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse i finansforetaksloven om at forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat som driver direkte skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet her i riket etter loven § 5-5, skal være medlem av garantiordningen for skadeforsikring. Det vises til forslag til finansforetaksloven § 20A-3 tredje ledd. Departementet foreslår også at § 20A-3 tas inn i oppregningen av de bestemmelser i finansforetaksloven som gjelder for finansforetak som driver grensekryssende virksomhet i Norge. Det vises til forslag til finansforetaksloven § 5-5 tredje ledd.

Departementet foreslår videre en presisering i finansforetaksloven § 20A-1 annet ledd i tråd med forslaget i høringsnotatet. Det vises til lovforslaget.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil styrke vernet for forsikringstakere og forsikrede ved konkurs i forsikringsforetak som driver grensekryssende virksomhet i Norge. Forsikringsforetak som selger forsikring på grensekryssende basis i Norge, vil få noe økte kostnader i form av bidrag til garantiordning, men vil samtidig kunne tilby bedre sikrede forsikringsprodukter.

Finanstilsynet vil få økte oppgaver bl.a. ved at det må innhentes rapporteringer fra foretakene som har meldt om grensekryssende virksomhet, og deretter innkreves bidrag til garantiordningen

fra foretakene som driver grensekryssende virksomhet. Pr. i dag er det 342 ulike tjenesteytere som har meldt om grensekryssende virksomhet i alle forsikringsklasser for skadeforsikring, og ytterligere 69 innen livsforsikring. Det antas at omtrent 50 pst. av disse er aktive i det norske markedet. Som vist til i punkt 6 kan innkreving av bidrag fra utenlandske foretak være arbeidskrevende. Muligheten til ikke å kreve inn bidrag fra de minste virksomhetene forventes likevel å lette den økte arbeidsmengden for Finanstilsynet som en utvidelse av garantiordningens dekningsområde vil innebære.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

8.1 Endringer i finansforetaksloven

Til § 5-5

Endringen i *tredje ledd* innebærer at § 20A-3 nytt tredje ledd om at forsikringsforetak som driver direkte skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet i Norge, skal være medlem i garantiordningen, tilføyes i angivelsen av hvilke bestemmelser i finansforetaksloven som gjelder for finansforetak som driver grensekryssende virksomhet i Norge.

Til § 20A-1

Det foreslås å presisere i *annet ledd* at garantiordningen skal tjene som sikkerhet for de skadelidte i de tilfeller der forsikringsforetaket som er ansvarlig for forsikringsutbetalingen, 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. Henvisningen til artikkelen vil dekke ulike typer avvikling som vil kunne likestilles med en konkursbehandling eller avvikling under offentlig administrasjon. Bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende rett.

Til § 20A-3

Nytt *tredje ledd* innebærer at et forsikringsforetak fra et annet EØS-land som driver direkte skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet i Norge etter reglene i § 5-5, skal være medlem i garantiordningen. Det vises til nærmere omtale i punkt 6.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i finansforetaksloven (utvidelse av garan-
tiordningen for skadeforsikring).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i finansforetaksloven (utvidelse av
garantiordningen for skadeforsikring) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i finansforetaksloven (utvidelse av garantiordningen for skadeforsikring)

I

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

§ 5-5 tredje ledd skal lyde:

(3) For grensekryssende virksomhet her i riket fra en annen EØS-stat gjelder kapittel 1 samt bestemmelsene i § 9-1 annet og tredje ledd, § 9-2, §§ 9-4 til 9-6, § 12-27, § 13-5 fjerde ledd, §§ 16-5 til 16-9, § 16-11, §§ 16-13 til 16-16, § 20A-3 tredje ledd, § 22-1 og § 22-2, tilsvarende.

§ 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 avvik-*

ling 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 driver direkte skadeforsikring gjennom grensekryssende virksomhet her i riket etter § 5-5, skal forsikringsforetaket være medlem av garantiordningen.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid. Departementet kan gi overgangsregler.
