



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
17/383

DERES REFERANSE
16/5227

DATO
23.06.2017

Høringsnotat om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet (IDD) i norsk rett med forslag til lov- og forskriftsendringer

1. Innledning

Det vises til departementets brev av 9. januar 2017 der Finanstilsynet ble gitt i oppdrag å utarbeide høringsnotat med utkast til lov- og/eller forskriftsbestemmelser som skal sikre gjennomføring i norsk rett av fremtidige EØS-forpliktelser som svarer til EUs forsikringsdistribusjonsdirektiv (direktiv 2016/97/EU, forkortet "IDD"). Finanstilsynet har etter avtale med departementet fått utsatt frist til 23. juni 2017 med å oversende høringsnotatet.

Vedlagt følger Finanstilsynets høringsnotat om gjennomføring av IDD med forslag til lov- og forskriftsbestemmelser som gjennomfører IDD i norsk rett.

2. Forslag til ny lov om forsikringsformidling mv.

Gjeldende direktiv, IMD, er gjennomført i lov av 10. juni 2005 nr. 41 om forsikringsformidling. Finanstilsynet foreslår en ny lov om forsikringsformidling som erstatter gjeldende forsikringsformidlingslov. Forslaget viderefører hovedtrekkene i gjeldende lov med tillegg av de nye reglene som følger av IDD samt forslag til enkelte andre endringer basert på erfaringer fra tilsynet med forsikringsformidlingsforetak.

Kravene som stilles til forsikringsforetakene i IDD foreslås gjennomført i finansforetaksloven med forskrifter, for å unngå at virksomhetsregler som gjelder for forsikringsforetakene spres på flere lover. Tilsvarende foreslås det at nye regler om informasjonsplikt om forsikringsavtaler gjennomføres i forsikringsavtaleloven med forskrifter for dermed i størst mulig grad å samle de informasjonskrav som stilles til forsikringsavtaler i én lov. Informasjons- og rådgivningspliktene som et forsikringsforetak har etter forsikringsavtaleloven kapittel 2 og 11 gjelder tilsvarende for forsikringsformidlingsforetak, og gjør det hensiktsmessig å samle reguleringen av forsikringsavtaler i én lov.

Oppdraget fra Finansdepartementet omfattet også forslag til nødvendige forskriftsendringer. Finanstilsynet foreslår endringer i blant annet forsikringsformidlingsforskriften og finansforetaksforskriften. Finanstilsynet foreslår dessuten å slå sammen forskrift av 3. mai 2007 nr. 469 om forsikringsselskapers opplysningsplikt for avtaler om annen forsikring enn livsforsikring og forskrift av 5. mai 1995 nr. 581 om opplysningsplikt for avtaler om livsforsikring, fastsatt av

Finanstilsynet i medhold av henholdsvis forsikringsavtaleloven §§ 2-3 og 11-4, i en ny forskrift (forsikringsavtaleforskriften). Gjeldende forskriftsbestemmelser er med enkelte språklige endringer i hovedsak videreført i forslaget til forsikringsavtaleforskrift, og enkelte fellesbestemmelser er slått sammen. Forslaget til ny forsikringsavtaleforskrift er dessuten utvidet med nye krav som følger av IDD, og som ikke er gjennomført i forsikringsavtaleloven.

3. Sentrale vurderingstemaer i høringsnotatet

Som nevnt har Finanstilsynet i hovedsak videreført gjeldende regler når det gjelder adgangen til å drive forsikringsformidlingsvirksomhet, og opprettholder gjeldende definisjoner av forsikringsmeglingsvirksomhet og agentvirksomhet.

IDD stiller i likhet med IMD krav til faglige kvalifikasjoner og hederligandel hos ledere og ansatte som er ansvarlige for eller direkte beskjeftiget med forsikringsdistribusjon, men utvider kravet til også å gjelde ledere og ansatte i forsikringsforetak. Finanstilsynet foreslår å utvide kravet til også å gjelde for styremedlemmer i forsikringsformidlingsforetak. Finanstilsynet har lagt vekt på at forsikringsformidlingsforetak normalt er organisert som aksjeselskaper der styret er ansvarlig for virksomheten og fastsetter retningslinjer for hvordan virksomheten skal drives. Dette tilsier at det bør gjelde særskilte krav til styret.

Finanstilsynet foreslår videre å begrense personkretsen som omfattes av kravet til hederligandel i aksessorisk agentvirksomhet. Ved gjennomføringen av IDD vil aksessorisk agentvirksomhet utgjøre en langt snevrere gruppe foretak enn etter gjeldende rett, ettersom forsikringsformidling i bank, kredittforetak og verdipapirforetak ikke lenger vil være omfattet. Slike foretak skal registreres som forsikringsagentforetak. Finanstilsynet har lagt avgjørende vekt på personvern hensyn og anser at det er tilstrekkelig at den ansvarlige for den aksessoriske forsikringsformidlingen oppfyller kravet til hederligandel. Forslaget innebærer at ansatte som foreslår forsikringer til kundene ikke lenger må fremlegge politiattest.

IDD åpner for, i likhet med IMD, at en medlemsstat kan ha flere agentregistre, og dette er ordningen etter gjeldende rett. Det vises blant annet til at til at agenter av norske forsikringsforetak skal registreres i det aktuelle forsikringsforetakets agentregister. Direktivet oppstiller videre et krav om at agentregistrene skal være offentlig tilgjengelige, og hvis det er mer enn ett register, skal registrene i tillegg være tilgjengelige via ett felles informasjonssted ("a single point of information"). Finanstilsynet har pr. i dag 33 forsikringsagentregistre knyttet til Finanstilsynets konsesjonsregister. Dagens registerløsning fungerer imidlertid ikke tilfredsstillende med hensyn til tilgjengelighet og søkbarhet. Finanstilsynet foreslår derfor at alle agenter, herunder underagenter, skal registreres i Finanstilsynets register. For agenter av norske forsikringsforetak foreslås det at forsikringsforetaket fortsatt skal ha ansvar for å innhente dokumentasjon og kontrollere at alle vilkårene for registrering er oppfylt, og at melding om dette sendes til Finanstilsynet som forestår registreringen.

Finanstilsynet foreslår strengere regulering av forsikringsagentforetaks bruk av underagenter. Forsikringsformidlingsloven åpner for at et forsikringsagentforetak kan gi fullmakten til å formidle produkter på vegne av et forsikringsforetak, videre til en underagent. Det er som hovedregel ikke registreringsplikt for underagentforetak. Finanstilsynet finner det lite tilfredsstillende at forsikringsformidling mot kunder drives i foretak der vilkårene for slik virksomhet ikke har vært

gjenstand for prøving av Finanstilsynet eller ansvarlig forsikringsforetak. Det foreslås derfor registreringsplikt også for underagenter.

Enkelte forsikringsagentforetak har avtaler med mange underagenter. Virksomheten i underagentforetak er i enkelte tilfeller mer omfattende enn virksomheten i forsikringsagentforetaket både når det gjelder antall agenter og formidlet premie. I enkelte tilfeller foregår all formidling hos underagentene. Finanstilsynet foreslår at forsikringsagentforetak ikke kan inngå underagentavtaler som omfatter flere agenter enn 50 prosent av antall ansatte forsikringsagenter i forsikringsagentforetaket. En tilsvarende begrensning gjelder for verdipapirforetaks bruk av tilknyttede agenter.

IDD inneholder ingen generelle soliditetskrav for forsikringsformidlingsforetak. Finanstilsynet har registrert at en økende andel av forsikringsformidlingsforetakene har negativ egenkapital og anser at dette utgjør en økt risiko for at foretaket kan opptre i strid med kundenes interesser. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn å stille krav om positiv egenkapital som skal gjelde generelt for alle forsikringsformidlingsforetak.

Den enkelte medlemsstat kan bestemme at det skal gjelde et krav om obligatorisk rådgivning ved salg av alle forsikringsprodukter eller for visse produkter. Finanstilsynet legger til grunn at det etter norsk rett gjelder rådgivningsplikt ved salg av personforsikringer. Personforsikringer dekker også forsikringsbaserte investeringsprodukter. Finanstilsynet anser at det ikke er behov for å stille krav til rådgivning utover det som følger av gjeldende rett.

Ved salg av forsikringsbaserte investeringsprodukter gjelder kravet til egnethetsvurdering i direktivet bare hvis det ytes rådgivning. Ved salg uten at det ytes rådgivning, stiller IDD kun krav om hensiktsmessighetsvurdering. Medlemsstaten kan bestemme at også hensiktsmessighetsvurdering kan utelates dersom visse betingelser er oppfylt, dvs. salg på såkalt execution only-basis. Betingelsene er blant annet at produktet bare kan være eksponert mot finansielle instrumenter som anses for å være ikke-komplekse i henhold til MiFID, og formidlingen må ha kommet i stand etter kundens initiativ. Finanstilsynet legger til grunn at rådgivningsplikten, jf. forrige avsnitt, innebærer at det alltid skal gjennomføres egnethetsvurdering ved salg av forsikringsbaserte investeringsprodukter. Dette innebærer også at det ikke er behov for å gjennomføre IDDs bestemmelser om hensiktsmessighetstesting, og at innføring av muligheten til å gjennomføre salg av slike produkter på "execution only"-basis ikke er aktuell. Finanstilsynet bemerker at nevnte muligheter uansett ville bety en svekkelse av forbrukervernet i forhold til gjeldende rett.

Direktivet innfører skjerpede regler for adgangen til å motta eller betale vederlag fra andre enn kunden ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter, og det åpnes for å fastsette strengere regler enn direktivet, herunder forbud mot vederlag fra andre enn kunden. Finanstilsynet foreslår ikke å innføre et slikt forbud, men foreslår at det åpnes for å kunne fastsette forbud mot returprovisjoner i forskrift hvis det viser seg at kvalitative begrensninger ikke gir kundene tilstrekkelig vern. Finanstilsynet drøfter også om det er grunnlag for å innføre et slikt forbud på livs- og pensjonsforsikringsområdet for øvrig. Finanstilsynet anser imidlertid at det er hensiktsmessig å se an virkningen av de skjerpede reglene, som skal gjelde generelt ved distribusjon av forsikringer, før Finanstilsynet eventuelt foreslår et forbud mot returprovisjon på pensjonsområdet.

Etter direktivet skal tilsynsmyndigheten kunne ilegge administrative sanksjoner og andre tiltak ved overtredelse av nasjonal lovgivning som gjennomfører direktivet, herunder ilegge

overtredelsesgebyr og beslutte ledelseskantene. En medlemsstat kan unnlate å innføre administrative sanksjoner hvis overtredelse av de samme reglene er omfattet av strafferettslige sanksjoner. Direktivets minimumskrav innebærer at det kun er krav om å kunne ilegge administrative sanksjoner ved overtredelse av regler om god forretningsskikk ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter. For øvrige overtredelser er det krav om at tilsynsmyndigheten skal kunne beslutte pålegg om retting, og for forsikringsformidler og aksessorisk forsikringsformidler skal det kunne besluttes tilbakekall av registrering.

Finanstilsynet har i høringsuttalelse til NOU 2017:1 (MiFID II-lovutvalgets utredning) påpekt overfor departementet at det er behov for en prinsipiell avklaring av om norske bestemmelser om ledelseskantene skal utformes som administrativ sanksjon eller som administrativt tiltak, for å sikre konsistens i saksbehandlingsreglene på tvers av alle tilsynsområdene. Når det gjelder overtredelsesgebyr må en bestemmelse om dette i tilfelle også gjennomføres i finansforetaksloven for å kunne sanksjonere forsikringsforetak. I høringsnotat om betalingstjenestedirektivet (PSD 2) har Finanstilsynet foreslått at det foretas en samlet gjennomgang av regler om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven, og Finanstilsynet foreslår at vurderingen av overtredelsesgebyr i tråd med kravene i IDD, inngår i en slik samlet vurdering. Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende straffebestemmelse i forslaget til ny forsikringsformidlingslov.

IDD inneholder også bestemmelser om varsling til vedkommende myndighet om overtredelse av kravene i direktivet. Vedkommende myndighet skal ha taushetsplikt om identiteten til ansatte som varsler om forhold hos arbeidsgiveren, og om den som formodes å være ansvarlig for overtredelsen. Finanstilsynet har foreslått en slik bestemmelse i ny forsikringsformidlingslov, men denne gjelder kun ved overtredelse av forsikringsformidlingsloven. Finanstilsynet har ikke foreslått en tilsvarende bestemmelse for forsikringsforetak i finansforetaksloven. Rekkevidden av en slik bestemmelse må vurderes. Finanstilsynet har i høringsnotatet om forslag til PRIIPs-lov påpekt at det kan reises spørsmål om denne typen generelle bestemmelser som gjelder uavhengig av bransje, heller bør reguleres i finansstilsynsloven.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
fung. direktør bank- og forsikringstilsyn

Runa K. Sæther
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.