

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 Oslo

Oslo, 4. januar 2012

## **SOLVENS II – HØRINGSVAR FRA 19 BRANNKASSER**

### **1 INNLEDNING**

(1)

Vi viser til høringsbrev 24. oktober 2011 fra Finansdepartementet om Solvens II-direktivet med link til Finanstilsynets høringsnotat 12. august 2011 med utkast til lovregler. På vegne av 19 Gjensidige Brannkasser er vi bedt om å utforme en høringsuttalelse.

(2)

Solvens II-direktivet vil når det innføres i forsikringsvirksomhetsloven ha virkning for norske forsikringsselskaper. I Norge er det i dag 19 Brannkasser med konsesjon i kl 8 "Brann- og naturskader". Brannkassene er organisert som Gjensidige selskaper og har et nært samarbeid med Gjensidige Forsikring ASA (Gjensidige).

Finanstilsynet har i sitt høringsnotat omtalt Brannkassene under kapittel 9 om små selskaper som tilfredsstillende unntakskriteriene. Nedenfor vil vi knytte noen kommentarer til Finanstilsynets høringsnotat med utgangspunkt i Brannkassenes særtrekk som skadeforsikringsselskap. En hovedmålsetting for Brannkassene vil være at unntakshjemmelen i forsikringsloven § 17-2 om unntak for gjensidige skadeforsikringsselskaper videreføres. Brannkassene er også opptatt av at forholdsmessighetsprinsippet i Solvens II-direktivet tilpasses Brannkassenes organisering og virksomhet på en måte som åpner for videre virksomhet som selvstendige skadeselskaper.

Før vi behandler enkeltpunkter i Finanstilsynets forslag vil vi under punkt 2 kort redegjøre for særtrekk ved Brannkassene som skadeforsikringsselskap.

### **2 SÆRTREKK VED BRANNKASSENE**

Brannkassene er små gjensidige skadeforsikringsselskaper som kun tegner brannforsikring med naturskadedekning, jf. klasseforskriften § 2 punkt 8. De er lokalt forankret i avgrensede områder (en eller flere kommuner) hvor de har sin virksomhet. Brannkassene har som skadeforsikringsselskaper en spesialisert virksomhet med små tilpassete organisasjoner.

I sin virksomhet er Brannkassene nært knyttet opp mot Gjensidige. Forholdet mellom Brannkassene og Gjensidige har sin historiske forankring i etableringen av Samtrygd i 1922. Samarbeidet med Gjensidige er siden utviklet for å styrke selskapenes posisjon i forsikringsmarkedet. Fra 1990 til 2011 har Brannkassene gjennom samarbeidet med Gjensidige hatt dispensasjon fra soliditetskravene, herunder regelverket om minstekrav til forsikringstekniske avsetninger, kapitaldekningskravet og solvensmarginkravet. Som følge av dispensasjonen er soliditetskravene blitt beregnet, oppfylt og rapportert samlet for Brannkassene og Gjensidige ("Gjensidige Gruppen").

Dispensasjonen for Brannkassene er ikke videreført i 2012. Dette sammen med at Gjensidige har endret sin organisasjonsform til allmennaksjeselskap har resultert i at Brannkassene og Gjensidige har inngått ny Hovedavtale med tilknyttete avtaler om samarbeid som vedlegges. Samarbeidet er godkjent av Finanstilsynet etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-7 i brev 12. desember 2011 til Brannkassene.

Fra 2012 vil Brannkassene fremstå som egne selskaper som selv må oppfylle forsikringslovens krav til forsikringstekniske avsetninger og solvenskapital. I dette ligger det krav til beregning og rapportering i tillegg til ny organisering av Brannkassene for å møte kravene. Ny Hovedavtale med Gjensidige skal håndtere denne overgangen, slik at Solvens II regelverket kan oppfylles samtidig som Brannkassene kan fortsette sin virksomhet som skadeforsikringselskap på en hensiktsmessig, god og lønnsom måte. Den nye organiseringen av samarbeidet mellom Gjensidige og Brannkassene er i en etableringsfase og vil måtte tilpasses implementeringen av Solvens II-direktivet i forsikringsvirksomhetsloven. For Brannkassene er det viktig å sikre at Solvens II-regelverket ikke vanskeliggjør løsninger i samarbeidet som ellers framstår som fornuftige. Brannkassene må også kunne oppfylle sine regulatoriske oppgaver innenfor en organisasjon som er tilpasset virksomhetens karakter og økonomiske grunnlag.

Samarbeidet med Gjensidige omfatter ikke bare et samarbeid om en "felles" brannforsikring. En viktig del er Brannkassenes virksomhet er distribusjon av Gjensidiges øvrige skadeforsikringsprodukter innenfor sine virkeområder. Brannforsikringen kobles således sammen med Gjensidiges øvrige skadeforsikringsprodukter til en "kombinert forsikring". Alle forsikringsdekningene inngår i en polise. Brannforsikringen tegnes i Brannkassen (innenfor vilkår som godkjennes av Gjensidige) og øvrige forsikringsprodukter tegnes i Gjensidige. Gjennom å kombinere rollen som forsikringsgiver (egen tegning av brann-/naturskade) og agent (formidling av øvrige forsikringsprodukter fra Gjensidige) fremstår Brannkassene som totalleverandør av skadeforsikringsprodukter i sine virkeområder.

I forsikringssamarbeidet om "felles" brannforsikring skal Gjensidige levere tjenester til Brannkassene innenfor

- Reassuranse (gjenforsikring)
- Aktuar oppgaver ("ansvarshavende aktuar")
- Utforming av tegningsregler og "underwriting policy"
- Regnskapsføring og regnskapsrapportering
- Beregning og rapportering av forsikringstekniske avsetninger
- Beregning av solvenskapitalkrav
- "Stresstester"
- Skadebehandling og skadeoppgjør (hvor Brannkassene står egenrisiko).

Dette er tjenester som vil være sentrale ved innføringen av Solvens II-direktivet i forsikringsvirksomhetsloven fra 2013.



### 3 NÆRMERE OM FINANSTILSYNETS HØRINGSNOTAT

#### 3.1 Verdivurdering og kapitalkrav (Pilar 1)

Finanstilsynet redegjør under dette avsnittet i høringsnotatet for de overordnede regler for verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger, verdivurderinger av eiendeler og forpliktelser ut over forsikringstekniske avsetninger og beregning og klassifisering av solvenskapitalen.

Videre omhandler Finanstilsynet reglene om beregning og klassifisering av solvenskapitalkravet (SCR) og minstekapitalkravet (MCR).

Brannkassene er innforstått med at de som andre forsikringsselskap må fremstå som solide og at reglene for verdivurdering, beregning og klassifisering av kapitalkrav må være likeartet for skadeforsikringsselskapene. Brannkassene er også innforstått med at et hensiktsmessig system for verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger vil være en forutsetning for å kunne etablere kapitalkrav som gjenspeiler de viktigste risikoer som forsikringsselskapene er eksponert for. Kapitalkravene må imidlertid også fremstå som rimelige og rettferdige for forsikringsselskapene ut i fra virksomhetens karakter og risikoprofil.

Solvens II-direktivets bestemmelser vil innebære omfattende endringer i prinsippene for verdivurderinger av forsikringstekniske avsetninger når de blir gjennomført. Direktivets bestemmelser er de samme for alle typer forsikring (og gjenforsikring). Det må derfor, slik Finanstilsynet er inne på (side 23) vurderes om det kan være behov for separate tilpasninger i gjeldende regler for de ulike forsikringsforpliktelsene (liv og skade).

Brannkassene har også merket seg prinsippet om at "beste estimat" for risikoavdekning skal beregnes på bruttobasis, dvs. uten at det tas høyde for risikoavlasting i form gjenforsikringskontrakter (s 12 og 13). Brannkassene er i ferd med å utforme en gjenforsikringsløsning med Gjensidige som skal ta hensyn til at brannforsikringen tegnes i Brannkassen samtidig som Brannkassens egenregning skal være avgrenset og forutsigbar. Det ligger i denne løsningen at forsikringstaker/sikrede skal kunne rette alle krav om branndekning direkte mot Gjensidige som så avregner sin "regress" mot Brannkassenes avtalte egenandel (egenrisiko). For Brannkassene er det viktig at de ordninger som avtales med Gjensidige ikke avskjæres gjennom anvendelse av et "beste estimat" prinsipp. De alternativer som Solvens II-direktivet åpner for er anvendelse av "forholdsmessighetsprinsippet" og adgangen til å gjøre unntak for små selskaper. Vi er litt usikre på hvor langt "forholdsmessighetsprinsippet" vil rekke og vil be departementet om å vurdere en videreføring av unntakshjemmelen i forsikringsvirksomhetsloven § 17-2 for det tilfellet at Brannkassenes individuelle særtrekk kan begrunne et unntak (jf. også nedenfor under punkt 3.4). Et alternativ kan være å legge opp til en forenklet modell for beregning av forsikringstekniske avsetninger kombinert med kapitalkrav bygget på Stresstest I.

I motsetning til gjeldende solvensmarginkrav skal solvensmarginkravet under Solvens II beregnes slik at det i prinsippet dekker alle typer kvantifiserbar risiko, dvs. - forsikringsrisiko, markedsrisiko, kredittrisiko og operasjonell risiko (herunder juridisk risiko). Vi har ingen innvendinger til en slik omlegging, men vil fremheve at beregningskravet må tilpasses Brannkassenes spesialiserte virksomhet og samarbeidsløsninger med Gjensidige (ovenfor under punkt 2). Vi viser også til forholdsmessighetsprinsippet og direktivets åpning for unntak for små selskaper.

Vi har ingen kommentarer til at Solvens II-bestemmelsene innarbeides i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6. Når det gjelder forhold til regnskapsregelverket er det ønskelig at de regnskapsmessige konsekvenser avklares i god tid før Solvens II-regelverket trer i kraft.

### 3.2 Risikostyring og internkontroll (Pilar 2)

(1)

Etter Solvens II-direktivet legges det opp til at forsikringselskapene selv aktivt skal identifisere, måle og styre sine risikoer. Et sentralt krav er at selskapet selv må vurdere sitt kapitalbehov i forhold til alle risikoer som selskapet kan bli eksponert mot.

For Brannkassene vil det vesentlige av den forsikringsmessige - og operasjonelle risiko, være knyttet til samarbeidet med Gjensidige. Samarbeidet kan også legges opp slik at markeds- og kredittrisiko knyttes opp mot Gjensidige. Samarbeidet vil etter endringen i 2012, jf. ovenfor under punkt 2 ikke finne sin endelige form før kravene i Solvens II-regelverket (på alle nivåer) er klarlagt. Brannkassene er derfor også på dette punkt opptatt av å sikre handlingsrom i forhold til fremtidige løsninger som kan fremstå som godt begrunnet. Ikke minst vil dette gjelde utformingen av risikostyringsfunksjonen, aktuarfunksjonen, compliancefunksjonen og internrevisjonsfunksjonen.

(2)

Brannkassene varierer i størrelse fra 3 til 5 ansatte og opp til 40 ansatte. Det sier seg selv at utforming av krav til de ulike funksjonene og organiseringen av dem vil variere mellom Brannkassene. Bl.a. vil det være behov for at en person (for eksempel daglig leder) kan tillegges ansvaret for flere funksjoner innenfor risikostyring og compliance.

En viktig del av funksjonene kan også inngå i samarbeidet med Gjensidige om brannforsikring, se ovenfor under punkt 2 om den nye Hovedavtalen. Individuelle forskjeller mellom Brannkassene og samarbeidet med Gjensidige vil således også her aktualisere forholdsmessighetsprinsippet og/eller unntaksbestemmelsen om små selskaper.

(3)

Kravet til egnethet vil gjelde styremedlemmer, ledelse og ansatte i nøkkelfunksjoner. Nøkkelfunksjoner vil bl.a. inkludere kontrollfunksjonene som er nevnt ovenfor. Mange Brannkasser vil som påpekt ovenfor ha en liten organisasjon, hvor en person må tillegges ansvar for flere nøkkelfunksjoner. Kravet til egnethet må således tilpasses Brannkassenes oversiktelige og spesialiserte virksomhet samt behovet for å kunne legge ansvaret for flere funksjoner til en person. Utformingen - og organiseringen av de ulike kontrollfunksjonene må tjene begrunnede behov i Brannkassen og må ikke bli krav som kun har en formell forankring i et regelverk (jf. også ovenfor om de individuelle forskjeller mellom Brannkassene og de oppgaver som kan løses i et samarbeid mellom Brannkasser og Gjensidige).

(4)

Som en del av sitt system for risikostyring skal Brannkassen etablere en prosess for egenvurdering av risiko og solvens ("Own Risk and Solvency Assessment" - ORSA). Denne egenvurderingen har likhet med BASEL regelverkets krav til banker og andre finansinstitusjoners om å gjennomføre egne vurderinger av risiko og kapitaldekning - ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process).

Brannkassene legger til grunn at de krav til gjennomføring av "jevnlig" egenvurdering og rapportering kan standardiseres i forhold til Brannkassenes spesialiserte virksomhet, slik at det vesentlige av arbeidet vil ligge i første gangs utarbeidelse av system og rapport. Når først egenvurderingen er gjennomført og rapportert vil det kun være endringer som vesentlig kan påvirke risikoprofil, solvensnivå og etterlevelse av kapitalkravene som vil kreve særskilt rapportering. Vi legger også opp til at det er tilstrekkelig med årlig rapportering i de tilfeller hvor det ikke inntreer slike endringer. Dette gjelder selv om Brannkassen skulle vurdere sin risikoprofil hvert kvartal, jf. ellers utkastet til ny § 6-15 i lov om forsikringsvirksomhet.

(5)

Den foreslåtte bestemmelse om utkontraktering i utkastet til ny forsikringsvirksomhetslov § 6-3, åpner

for utkontraktering av oppgaver og funksjoner så lenge Brannkassen kan opprettholde en forsvarlig styring av risiko og internkontroll. Brannkassene legger til grunn at den arbeidsfordeling og utkontraktering som inngår i samarbeidet med Gjensidige under ny Hovedavtale kan videreføres (jf. under punkt 2 ovenfor). Vi har også merket oss at det innføres en forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan "fastsette nærmere regler om utkontraktering". Brannkassene legger til grunn at hjemmelen ikke vil bli brukt til å innskrenke den frihet som ellers følger av utkastets § 6-3.

(6)

Krav til forsikringsselskapenes kapitalforvaltning legges etter høringsnotatet til Finanstilsynet om fra regelstyring gjennom angivelse av investeringskategorier og plasseringsbegrensninger til en forsvarlighetsstandard ("the Prudent Person Principle"). Forsvarlighetsstandarden vil stille krav om at underliggende risikoer ved kapitalplasseringen kan identifiseres, måles, overvåkes, styres og rapporteres på en måte som kan tas hensyn til i Brannkassens egenvurdering av risiko og solvens. En slik utforming av forsvarlighetsstandarden vil også være i samsvar med de generelle krav som Solvens II-direktivet setter til Brannkassens system for risikostyring og internkontroll. Oppheving av kapitalforvaltningsforskriften for skadeforsikringsselskaper vil overlate en større del av ansvaret til Brannkassen gjennom større frihet. Regelverket vil også bli enklere fordi detaljstyringen bortfaller. Ytre ramme for forsikringsselskapenes kapitalforvaltning vil nå være virksomhetsbestemmelsen utkastet til § 6-1 i forsikringsvirksomhetsloven. Etter bestemmelsen kan en kapitalplassering/investering gjennomføres så lenge den ligger innenfor hva som naturlig henger sammen med forsikringsvirksomhet (rene finansplasseringer vil oppfylle dette vilkåret). I tillegg må investeringen sammen med porteføljen i sin helhet ivareta hensynet til sikkerhet, likviditet og avkastning (jf. forsvarlighetsprinsippet ovenfor). Det vil fortsatt være styrets ansvar å utforme og overvåke investeringsmandater som tildeles kapitalforvaltere. Brannkassene støtter den økte frihet og fleksibilitet som regelverket her legger opp til.

(7)

Vi vil be departementet om å vurdere en forenklet ORSA for Brannkassene. Internkontroll-kravene kan opprettholdes som i dag (bl.a. IKT-forskriften, likviditets forskrift og kapitalforvaltningsforskrift uten kvantitative rammer). Vi vil også be om at departementet åpner for at Brannkassene kan fortsette med sin spesialiserte og tilpassete organisasjon – dvs. forenklet krav til organisering (evt. supplert med styrkede krav til for eksempel internrevisjon).

### **3.3 Informasjons- og rapporteringsplikt (Pilar 3)**

Pilar 3 stiller krav til selskapet om å offentliggjøre informasjon om sin solvens og finansielle stilling. Ut i fra det samarbeidet som Brannkassene har med Gjensidige under ny Hovedavtale, vil det særlig være rapporteringen til Finanstilsynet som vil være viktig.

Finanstilsynet har i utkastet til ny forsikringsvirksomhetslov § 6-15 inntatt en bestemmelse om informasjons- og rapporteringsplikt. Slik anført ovenfor under punkt 3.2 (4) legger vi til grunn at rapporteringen i det alt vesentlige kan standardiseres ut i fra Brannkassenes spesialiserte virksomhet og opprettholdes som i dag - eventuelt med noe utvidete notekrav. Vi legger også til grunn at det vil være tilstrekkelig med årlig rapportering i de tilfeller hvor det ikke inntreer vesentlige endringer.

### **3.4 Små selskaper som tilfredsstillende unntakskriteriene**

(1)

Vi forstår det slik at Finanstilsynet går inn for at forsikringsvirksomhetsloven § 17-2, som gir hjemmel for å unnta mindre gjensidige skadeselskaper fra bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven, ikke videreføres. Brannkassene vil være uenige i et slikt forslag og ønsker unntakshjemmelen videreført.

Ut i fra den redegjørelse som Finanstilsynet gir på side 97 til 98 i høringsnotatet er det i dag 18 av 19 Brannkasser som tilfredsstillende unntakskriteriene i Solvens II. Vi er enige med Finanstilsynet i at man som hovedregel ikke skal redusere kravene til verddivurdering av eiendeler og forpliktelser, beregning og klassifisering av solvenskapital og kapitalkravene (solvenskapital og minstekapital). Alle forsikringsselskaper skal fremstå som solide. Avvikende soliditets og kapitalkrav kan også skape ulike konkurranseforhold og uklare tilsynsprinsipper/retningslinjer.

(2)

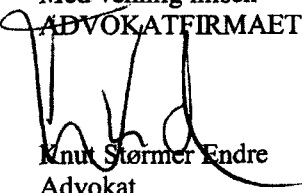
Det regelverket vi har i dag (FOR 1993-12-01 nr 1074 om unntak for mindre gjensidige selskaper) har særlig rettet seg mot organisatoriske og administrative forhold. Unntaksbestemmelsen har således åpnet opp for at særlige regler av organisatorisk og administrativ/teknisk karakter tilpasset små og spesialiserte organisasjoner. Dette behovet er ikke bortfalt med Solvens II-direktivet. Slik beskrevet ovenfor under punktene 3.1 til 3.3, er Brannkassene oversiktelige og spesialiserte forsikringsselskaper med ett produkt, brannforsikring med naturskadedekning i klasse 8. Brannkassene er også ulike i størrelse, både når det gjelder tegnet premie og antallet ansatte. Brannkassene har også et utviklet samarbeid med Gjensidige slik beskrevet ovenfor under punkt 2. Disse forhold tilsier enkeltvis og samlet at unntakshjemmelen videreføres.

Forholdsmessighetsprinsippet, som Finanstilsynet viser til i høringsnotatet, er videre uklart i sin rekkevidde og kan ikke erstatte en forskriftshjemmel. Det vil også være uforholdsmessig ressurskrevende å gjeninnføre unntakshjemmelen dersom den nå tas ut av forsikringsvirksomhetsloven og det igjen skulle oppstå et behov for å gjøre unntak.

Vi vil også peke på at behovet for en unntakshjemmel har økt etter at dispensasjonen fra 1990 ble opphevet, se høringsnotatet side 97 og 98 samt ovenfor under punkt 2. Frem til 2011 har Brannkassene hatt dispensasjon fra soliditetskrav, kapitaldekningskrav og solvensmarginkrav. Det er først etter at denne dispensasjonen er opphevet at de organisatoriske-, administrative og tekniske behov for særordninger vil matrealisere seg. Det er kun ved å beholde unntakshjemmelen at departementet og Finanstilsynet vil ha det nødvendige verktøy for å regulere nye behov for særtilpasning på en hensiktsmessig måte.

Med vennlig hilsen

ADVOKATFIRMAET SELMER DA



Knut Størmer Endre  
Advokat