KREDITTILSYNET
Avdeling for finans- og forsikringstilsyn
27. februar 2009

Solvensmarginforskriften for skadeforsikringsselskaper og de risikoreduserende effekter knyttet til naturskadefondet

I. Bakgrunn

Europaparlamentets og Rådets direktiv om endring av Rådsdirektiv 73/239/EØF med hensyn til solvensmarginkrav for skadeforsikringsselskap (Direktiv 2002/13/EF) ble gjennomført i det norske forsikringsregelverket gjennom Finansdepartementets forskrift av 19. september 2003 om endring av forskrift 19. mai 1995 nr. 482 om beregning av solvensmarginkrav og solvensmarginkapital for norske skadeforsikringsselskaper og gjenforsikringsselskaper. Endringsforskriften medførte bl.a. at naturskadefondet ikke lenger kunne medregnes som solvensmarginkapital. Denne endringen var strengt tatt ikke en direkte følge av Direktiv 2002/13/EF, men hadde sin bakgrunn i en fornyet vurdering av direktivets overordnede bestemmelser om hvilke elementer som kan medregnes i solvensmarginkapitalen. Det ble i denne sammenheng vist til fortalen til direktivet, der det bl.a. heter som følger (vår understekning):

> *"Kravet om at forsikringsforetakene i tillegg til forsikringstekniske avsetninger som er tilstrekkelige til å oppfylle inngåtte forpliktelser, skal ha en solvensmargin for å kunne imøtegå svingninger i virksomheten, er en viktig del av tilsynssystemet til vern av forsikrede personer og forsikringstakere."*

Videre ble det vist til 2002-direktivets artikkel 1 nr. 1 som omfatter en endring av artikkel 16 i 1973-direktivet. I den oppdaterte artikkel 16 nr. 2 heter det bl.a. som følger (vår understrekning):

> *"Den faktiske solvensmargin skal bestå av foretakets formue, fri for alle påregnelige forpliktelser, og med fradrag for eventuelle immaterielle eiendeler, herunder*
>
> ....
>
> *b) lovfestede og frie reserver som ikke tilsvarer inngåtte forpliktelser ... ".*

Videre ble det vist til bestemmelsene i forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool (NP), der det fremgår at avsetningen til naturskadefondet utelukkende kan benyttes til å dekke naturskader, jf. forskriftens § 11 fjerde til sjette ledd:

> *"Overstiger den opptjente premie selskapets relative andel av erstatningsutbetalingene som skjer via NP og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen avsettes til et særskilt naturskadefond i selskapet. Dette fond skal utelukkende anvendes til dekning av framtidige naturskader.*
>
> *Overfører et selskap sin virksomhet i brannforsikring til et annet selskap, skal det overføre naturskadereserve og oppbygd naturskadefond til det annet selskap.*
>
> *Opphører selskapet, skal de samlete fond overføres vederlagsfritt til NP for fordeling blant deltakerne i henhold til utlikningsgrunnlaget i det året virksomheten opphører."*

Denne endringen av solvensmarginforskriften for skadeforsikringsselskaper var for øvrig i samsvar med vurderingen som Kredittilsynet hadde gitt uttrykk for i høringsnotatet vedrør-

ende utkastet til solvensmarginforskrift som var på høring i 1994/1995. I det opprinnelige utkastet til solvensmarginforskrift for skadeforsikringsselskaper var ikke naturskadefondet medregnet blant de elementer som kan inngå i solvensmarginkapitalen. Først etter at forskriftsutkastet hadde vært på høring ble naturskadefondet tatt med blant elementene som kan inngå i "annen solvensmarginkapital" og da etter betydelig press fra forsikringsnæringen.

Siden denne endringen av solvensmarginforskriften ikke var direkte begrunnet i endringen av solvensmarginregelverket som følger av Direktiv 2002/13/EF, ble følgende overgangsbestemmelse tatt inn i forskriften (jf. forskriftens § 18):

> *"Frem til og med 31. desember 2004 kan selskapet medregne 100 prosent av naturskadefondet i solvensmarginkapitalen.*
>
> *Frem til og med 31. desember 2005 kan selskapet medregne 75 prosent av naturskadefondet i solvensmarginkapitalen.*
>
> *Frem til og med 31. desember 2006 kan selskapet medregne 50 prosent av naturskadefondet i solvensmarginkapitalen.*
>
> *Frem til og med 31. desember 2007 kan selskapet medregne 25 prosent av naturskadefondet i solvensmarginkapitalen."*

Overgangsbestemmelsen som har medført en gradvis utfasing av avsetningen til naturskadefondet som solvensmarginkapital, var bl.a. ment som en oppfølging av et av innspillene fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Den norske Aktuarforening (Aktuarforeningen). Både FNH og Aktuarforeningen hadde imidlertid gitt uttrykk for at de risikoreduserende effekter av organiseringen av naturskadeforsikringsordningen gjennom Norsk Naturskadepool burde hensyntas også utover en gitt overgangsperiode.

I høringsuttalelsen fra FNH datert 25. juli 2003 het det i denne sammenheng bl.a. som følger:

> *"FNH mener at spørsmålet om hvordan naturskadefondet skal behandles ikke er tilstrekkelig godt utredet. Dette mener vi taler for at naturskadefondet fortsatt bør medregnes, eventuelt at det medregnes i en overgangsperiode og at det foretas en ny vurdering av medregning i løpet av overgangsperioden"* (side 3)

samt at

> *"FNH vil også peke på at siden naturskadeforretningen er organisert gjennom Naturskadepoolen, er også norske selskaper i mindre grad eksponert mot store naturskader enn selskaper i andre land. ... Dette burde resultere i et redusert krav til solvenskapital i norske selskaper i forhold til de øvrige selskaper i EU/EØS-området, der naturskadeforretningen inngår som en del av den ordinære forretningsvirksomhet"* (side 4).

Aktuarforeningen viste i sin høringsuttalelse datert 4. august 2003 innledningsvis til at

> *"[s]iden naturskadefondet ikke under noen omstendighet disponeres av selskapene, men kun av Naturskadepoolens styre, kan ikke de fondsmidler som ligger i hvert enkelt selskap sies å være frie midler. Aktuarforeningen mener at Kredittilsynet har en holdbar begrunnelse for ikke å medregne naturskadefondet i solvensmarginkapitalen, selv om fondet i en periode har vært regnet inn"* (side 4).

Aktuarforeningen gav imidlertid også uttrykk for at de risikoreduserende effekter ved naturskadeforsikringsordningen burde kunne hensyntas i solvensmarginregelverket. Om dette het det i høringsuttalelsen at

> *"I siste del av forrige århundre og frem til i dag har vi hatt en sterkt økende vekst i naturskader på verdensbasis, både når det gjelder frekvens og omfang. ... Ulikt de fleste andre land har Norge sørget for å håndtere slike hendelser ut fra et eget lovverk. ... På denne måten har det norske skadeforsikringsmarkedet i vesentlig grad redusert en av største truslene mot selskapene, nemlig naturkatastrofer. Det ville være helt feil om ikke en slik ordning skulle tas med i betraktningen når solvensen skal vurderes og dekningsgraden bestemmes"* (samme sted).

I Finansdepartements brev av 8. oktober 2003 blir det vist til disse merknadene i høringsuttalelsene fra FNH og Aktuarforeningen. Det heter i denne sammenheng som følger:

> *"Finansdepartementet ber Kredittilsynet foreta en nærmere vurdering av hvilke risikoreduserende effekter naturskadefondet, herunder organiseringen gjennom Naturskadepoolen har, samt om slike effekter eventuelt kan hensyntas ved beregning av kravet til solvensmarginkapital.*
>
> *I den grad det eventuelt skulle være grunnlag for endringer, bør endringene etter Finansdepartementets vurdering innføres så tidlig som mulig i overgangsperioden for medregning av naturskadefondet."*

Av ulike grunner har det vist seg vanskelig å kunne benytte de risikoreduserende effekter ved naturskadeforsikringsordningen som begrunnelse for å redusere det beregnede solvensmarginkravet med noe mer enn et ubetydelig beløp, jf. drøftingen i kapittel III nedenfor.

På den annen side har mulige alternative metoder for håndtering av disse effektene blitt (gradvis) klarlagt dels i forbindelse med den mer detaljerte utarbeidingen av tekniske spesifikasjoner for konsekvensberegningene av det foreslåtte Solvens II-regelverket (herunder scenariobaserte beregninger av kapitalkravet relatert til naturkatastroferisiko), dels gjennom innføringen av nasjonale stresstester. Det synes derfor mer naturlig å ta høyde for disse effektene ved å innføre en bestemmelse i solvensmarginforskriften om at deler av avsetningen til naturskadefondet (fortsatt) kan medregnes som solvensmarginkapital inntil Solvens II-regelverket har blitt gjennomført i det norske forsikringsregelverket. Det vises til en mer detaljert drøfting av dette alternativet i kapittel III. Som bakgrunn for denne drøftingen blir det i kapittel II gitt en oversikt over hvilken betydning medregningen av (deler av) avsetningen til naturskadefondet har hatt for skadeforsikringsselskapenes solvensmarginkapital og dekningsprosenter.

II. Om naturskadefondet som solvensmarginkapital

I tabellene 1 og 2 gis en oversikt over hvordan solvensmarginkravet, solvensmarginkapitalen og dekningsprosenten (kapitalen i prosent av kravet) har utviklet seg i perioden fra utløpet av 2003 til utløpet av 2007. Oversikten omfatter to alternativer for beregning av solvensmarginkapitalen. I det første alternativet medregnes andelen av avsetningen til naturskadefondet i samsvar med de regler som til enhver tid har vært gjeldende, mens det i det andre alternativet forutsettes at ingen andel av naturskadefondet kan medregnes. Det sistnevnte alternativet illustrerer med andre ord hvordan solvensmarginkapitalen (og dekningsprosenten) ville ha utviklet seg dersom endringsforskriften av 19. september 2003 hadde medført et umiddelbart bortfall av avsetningen til naturskadefondet som solvensmarginkapital uten noen overgangsregel.

Tabell 1. Solvensmarginkrav og solvensmarginkapital (to alternativ). Mill. kr.

Rapporterings-tidspunkt	Solvensmargin-krav	Solvensmarginkapital	
		Alternativ 1	Alternativ 2
31.12.2003	4 559,1	23 338,4	19 765,9
31.12.2004	5 356,9	29 409,8	25 161,7
31.12.2005	5 780,4	34 402,9	32 044,2
31.12.2006	6 062,4	37 332,2	35 020,4
31.12.2007	5 326,6	33 689,5	32 775,0

Tabell 2. Dekningsprosenter (to alternativ).

Rapporterings-tidspunkt	Dekningsprosent	
	Alternativ 1	Alternativ 2
31.12.2003	512	434
31.12.2004	549	470
31.12.2005	612	554
31.12.2006	616	578
31.12.2007	632	615

Av tabell 1 følger det bl.a. at ved utløpet av 2003 og 2004 utgjorde avsetningen til naturskadefondet hhv. 3,6 mrd. kroner og 4,25 mrd. kroner av solvensmarginkapitalen. (Ved disse rapporteringstidspunktene kunne avsetningen til naturskadefondet medregnes fullt ut i solvensmarginkapitalen.) Deretter ble dette beløpet kraftig redusert som følge av den gradvise utfasingen av avsetningen til naturskadefondet som solvensmarginkapital og utgjorde ved utløpet av 2007 (da kun 25 prosent av fondet kunne medregnes) 915 mill. kroner.

Det skal bemerkes at den samlede avsetningen til naturskadefondet økte markert i løpet av denne perioden – fra drøyt 5 mrd. kroner ved utløpet av 2003 til ca. 8 mrd. kroner ved utløpet av 2007, jf. Norsk Naturskadepools årsberetning for 2007. En stor andel av dette beløpet gjelder imidlertid naturskadeforretningen som er tegnet gjennom de to EØS-filialene If Skadeforsikring NUF og TrygVesta Forsikring NUF. (Etter filialiseringen av Vesta Forsikring AS ble gjennomført i løpet av 2007 er over 50 prosent av avsetningen til naturskadefondet relatert til filialer av EØS-selskap.)

Som andel av solvensmarginkravet ble den medregnede andelen av avsetningen til naturskadefondet redusert fra snaut 80 prosent ved utløpet av 2003 og 2004 til drøyt 17 prosent ved utløpet av 2007, jf. differansen mellom dekningsprosentene som er oppgitt i tabell 2. Som andel av samlet solvensmarginkapital ble imidlertid den medregnede delen av avsetningen til naturskadefondet redusert fra ca. 15 prosent ved utløpet av 2003 og 2004 til kun 2 ¾ prosent ved utløpet av 2007.

Det fremgår for øvrig av tabell 2 at dekningsprosenten økte markert i løpet av perioden 2003–2007 og fra et i utgangspunktet høyt nivå. Selv om det ses fullstendig bort fra bidraget fra

naturskadefondet til beregnet solvensmarginkapital, har denne kapitalen økt fra drøyt 4 ganger solvensmarginkravet ved utløpet av 2003 til drøyt 6 ganger kravet ved utløpet av 2007.

I denne sammenheng skal det også nevnes at det er til dels betydelige forskjeller mellom skadeforsikringsselskapene hva angår nivået på dekningsprosenten. Videre er det ikke alle skadeforsikringsselskaper som tegner brannforsikringer (herunder naturskaderisiko) og dermed har avsatt midler til naturskadefondet.

I tabell 3 nedenfor er solvensmarginkrav, solvensmarginkapital og dekningsprosent – samt betydningen av avsetningen til naturskadefondet for dekningsprosenten – oppgitt for både de 22 skadeforsikringsselskaper som p.t. tegner brannforsikring (naturskaderisiko) og alle skadeforsikringsselskap. Alle størrelser i tabellen er relatert til status ved utløpet av 2007.

Tabell 3. Solvensmarginkrav, solvensmarginkapital og dekningsprosenter pr. 31. desember 2007. Alle beløp i mill. kr.

	Selskap som tegner brannforsikring	Alle selskap
Antall selskap	22	45
Solvensmarginkrav	4 172,4	5 326,6
Solvensmarginkapital	27 804,6	33 689,5
Av dette:		
Medregnet andel av avsetningen til naturskadefondet[1)]	914,5	914,5
Dekningsprosent	666 pst	632 pst
Dekningsprosent, ekskl. andel av avsetningen til naturskadefondet	644 pst	615 pst

Pr. 31. desember 2007 utgjorde denne andelen 25 prosent av samlet avsetning til naturskadefondet.

Av tabell 3 fremgår bl.a. følgende:

- For de 22 (norske) skadeforsikringsselskapene som tegnet brannforsikring ved utløpet av 2007 ville dekningsprosenten ha vært 22 prosentpoeng lavere dersom selskapene ikke hadde kunne medregne 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet i solvensmarginkapitalen. (For alle selskapene sett under ett utgjør dette beløpet 17 prosentpoeng.)
- For de 22 skadeforsikringsselskapene utgjør imidlertid den medregnede andelen av avsetningen til naturskadefondet kun 3 ¼ prosent av samlet solvensmarginkapital. (For alle selskapene sett under ett er denne andelen 2 ¾ prosent.)

Når det gjelder forskjeller mellom de 22 selskapene hva angår dekningsprosenter og betydningen av å kunne medregne 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet ved utløpet av 2007, kan det vises til bl.a. følgende:

- Dekningsprosentene varierte fra 140 til 4700, der den sistnevnte størrelsen må kunne betraktes som en "outlier". Det var bare ett selskap som hadde en dekningsprosent

lavere enn 200, men for ytterligere tre selskaper lå dekningsprosenten mellom 200 og 250. Hovedtyngden av selskapene (15) hadde dekningsprosenter mellom 250 og 750, mens to selskaper hadde en solvensmarginkapital som utgjorde mer enn 10 ganger kravet.

- Hvis andelen av avsetningen til naturskadefondet ikke hadde blitt medregnet i solvensmarginkapitalen pr. 31. desember 2007 hadde dekningsprosenten for de 22 selskapene vært mellom ¾ og 38 prosentpoeng lavere.
- For de 22 selskapene utgjorde på den annen side den medregnede andelen av naturskadefondet mellom 0,1 og 12 ¾ prosent av samlet solvensmarginkapital pr. 31. desember 2007.

Ingen av de 22 selskapene ville ha hatt underdekning i forhold til det gjeldende solvensmarginkravet dersom de ikke hadde kunnet medregne 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet ved utløpet av 2007. For et selskap ville imidlertid dekningsprosenten ha falt under 125, noe som generelt anses som svært lavt for skadeforsikringsselskapene (under Solvens I).

III. Alternative løsninger for å hensynta de risikoreduserende effekten av naturskadefondet (organiseringen av naturskadeforsikringsordningen)

Som nevnt i kapittel I gav FNH i sin høringsuttalelse uttrykk for at norske skadeforsikringsselskaper – på grunn av organiseringen av naturskadeforsikringsordningen i regi av Norsk Naturskadepool – vil være mindre eksponert mot store naturskader enn skadeforsikringsselskaper i andre EU/EØS-stater. Høringsuttalelsen kan for øvrig tolkes dit hen at bransjeorganisasjonen er åpen for både en løsning som innebærer at en andel av avsetningen til naturskadefondet (fortsatt) kan medregnes i solvensmarginkapitalen og en løsning som innebærer at den risikoreduserende effekten av naturskadefondet (organiseringen av naturskadeforsikringsordningen) hensyntas ved beregningen av solvensmarginkravet.

En tilsvarende vurdering gir Aktuarforeningen uttrykk for når den viser til at man i Norge – i motsetning til de fleste andre land – har sørget for å håndtere naturskadehendelser i et separat lovverk og gjennom dette redusert skadeforsikringsselskapenes eksponering mot denne type risiko. Spesielt viser Aktuarforeningen til at det – gitt at naturskadefondet ikke lenger kan medregnes i solvensmarginkapitalen – må vurderes om solvensmarginkravet kan reduseres for "å avspeile at norske selskaper i stor grad har fjernet en vesentlig konkursrisiko".

Det skal i denne sammenheng presiseres at det ikke foreligger noen uenighet mellom Kredittilsynet og hhv. FNH og Aktuarforeningen om at organiseringen av naturskadeforsikringsordningen gjennom Norsk Naturskadepool har redusert de norske skadeforsikringsselskapenes eksponering mot naturkatastroferisiko i vesentlig grad. Det som imidlertid må avklares er om det gjeldende solvensmarginregelverket (Solvens I) åpner for at det kan tas hensyn til dette forholdet ved beregningen av enten solvensmarginkravet eller solvensmarginkapitalen. Vurderingen av disse to alternativene er oppsummert nedenfor.

A. Reduksjon av solvensmarginkravet

Ved artikkel 1 nr. 3 i Direktiv 2002/13/EF ble ny artikkel 16a gjennomført i Direktiv 73/239/EØF (første skadeforsikringsdirektiv). Denne artikkelen beskriver i detalj hvordan solvensmarginkravet skal beregnes for skadeforsikringsselskaper. Hovedtrekkene ved beregningsmetoden er som følger:

- Det beregnes først et brutto solvensmarginkrav som utgjør det største av følgende beløp:
  - 16–18 prosent av selskapets brutto premieinntekter for det siste regnskapsåret,
  - 23–26 prosent av selskapets gjennomsnittlige brutto erstatningskostnader for de tre siste regnskapsårene.

  I denne forbindelse skal premieinntektene og erstatningskostnadene for enkelte av de mer volatile skadeforsikringsbransjer forhøyes med 50 prosent. Videre er det gitt nærmere regler om hvordan beregningsgrunnlagene skal inndeles ved anvendelsen av de forannevnte prosentsatser.
- Deretter beregnes et netto solvensmarginkrav som produktet av bruttokravet og et forholdstall som på en forenklet måte angir effekten av selskapets reassuranseprogram. Netto solvensmarginkrav kan imidlertid ikke settes lavere enn 50 prosent av bruttokravet.

I tillegg gjennomfører Direktiv 2002/13/EF oppdaterte regler for fastsettelse av det absolutte minstekravet til solvensmargin for skadeforsikringsselskaper, jf. direktivets artikkel 1 nr. 4 og 5 som hhv. oppdaterer artikkel 17 i første skadeforsikringsdirektiv og innfører ny artikkel 17a vedrørende inflasjonsjustering av beløpene angitt i euro. For tiden utgjør det absolutte minstekravet til solvensmargin 3,2 mill. euro for skadeforsikringsselskap som tegner en eller annen form for ansvarsforsikring og 2,2 mill. euro for øvrige skadeforsikringsselskap.

Ut over dette omfatter direktivets bestemmelser om beregning av solvensmarginkravet regler vedrørende beregning av dette kravet i situasjoner der et selskap reduserer omfanget av virksomheten (herunder også frivillig avviking av selskapet) samt regler for håndtering av sykeforsikringsprodukter som teknisk praktiseres på tilsvarende måte som livsforsikring. (Det sistnevnte forhold er ikke relevant for norske skadeforsikringsselskap.)

Det vises for øvrig til den norske oversettelsen av Direktiv 2002/13/EF.

Av den ovenstående oppsummeringen av direktivbestemmelsene vedrørende beregningen av solvensmarginkravet for skadeforsikringsselskaper fremgår det at det ikke er åpnet for å gjøre fradrag i det beregnede kravet. Beregningsmetoden som direktivet beskriver i detalj, må betraktes som additiv i den forstand at hver skadeforsikringsbransje skal bidra til beregningen av dette kravet med sin andel av de samlede premieinntekter og/eller erstatningskostnader og det skal spesielt ikke tas hensyn til eventuelle diversifiseringseffekter mellom bransjene.

Det skal i denne sammenheng også nevnes at EU Kommisjonen i forbindelse med forberedelsene til gjennomføringen av Direktiv 2002/13/EF understreket tydelig at solvensmarginregelverket som er nedfelt i dette direktivet (Solvens I) skal forstås som en minimumsharmonisering, dvs. at den enkelte EU/EØS-stat kan gjennomføre strengere regler for "sine" (skade)forsikringsselskaper, men kan ikke utvanne regelverket ved å redusere det beregnede solvensmarginkravet eller tillate kapitalelementer som ikke tilfredsstiller de kriterier som er innarbeidet i direktivet.

Det eneste alternativet som synes å gjenstå med hensyn til å justere beregningsgrunnlaget for solvensmarginkravet vil dermed være at man velger å se bort fra hhv. naturskadepremiene og naturskadeerstatningene ved anvendelsen av de to beregningsmetodene som det er kort redegjort for ovenfor.

En mulig begrunnelse for dette kan være å vise til at når det gjelder beregningen av solvensmarginkravet kan den gjeldende organiseringen av naturskadeforsikringsordningen sidestilles med et alternativ der hele naturskadeforsikringsordningen er løftet ut av selskapene og organisert som en selvstendig institusjon (fond, sikringsordning e.l.). I et slikt alternativt scenario vil ikke naturskadepremier og naturskadeerstatninger inngå i skadeforsikringsselskapenes finansregnskaper og følgelig heller ikke hensyntas i beregningsgrunnlagene for solvensmarginkravet. På den annen side vil heller ikke selskapene forvalte naturskadefondet og spørsmålet om medregning av deler av fondet i solvensmarginkapitalen blir derfor irrelevant.

Dette alternativet for å håndtere de risikoreduserende effekter av organiseringen av naturskadeforsikringsordningen gjennom Norsk Naturskadepool vil imidlertid bare ha en marginal effekt på solvensmarginkravet for de aktuelle skadeforsikringsselskaper, noe som kan illustreres ved å ta utgangspunkt i oversiktene gitt i kapittel II. For eksempel var samlet naturskadepremie i 2007 i underkant av 1,1 mrd. kroner. Siden over halvparten av denne premieinntekten gjelder filialer av EØS-selskaper, vil effekten av å se bort fra naturskadepremiene ved beregningen av solvensmarginkravet utgjøre maksimalt 80–90 mill. kroner, jf. beregningsmetoden basert på selskapenes premieinntekter. Dette utgjør ca. 2 prosent av samlet solvensmarginkrav for disse selskapene, jf. tabell 3 foran. (Med bakgrunn i de senere års erfaringer vil effekten bli vesentlig lavere dersom beregningsmetoden basert på erstatningskostnader blir lagt til grunn.)

Det må også presiseres at dersom det mot formodning tillates at beregningsgrunnlaget for solvensmarginkravet reduseres med mer enn bidraget fra naturskadeforsikringsordningen vil nødvendigvis det beregnede bidraget fra de øvrige skadeforsikringsbransjer bli for lavt. En slik fremgangsmåte vil følgelig representere et brudd på den underliggende forutsetning om at beregningen av solvensmarginkravet under Solvens I er additiv.

Videre må det tas høyde for at en reduksjon av beregningsgrunnlaget for solvensmarginkravet som skissert foran, ikke vil ha noen effekt på det absolutte minstekravet til solvensmargin. For 9 av de 22 norske skadeforsikringsselskapene som ved utløpet av 2007 tegnet naturskadeforsikring, var det absolutte minstekravet også det effektive solvensmarginkravet. Disse 9 selskapene ville med andre ord ikke kunnet dra nytte av den skisserte metoden for reduksjon av beregningsgrunnlaget for solvensmarginkravet.

Et ytterligere kompliserende forhold for et nystartet skadeforsikringsselskap er at dette kan komme i en situasjon der avsetningen til naturskadefondet ikke kan anses å være tilstrekkelig i forhold til naturskaderisikoen som selskapet er eksponert for. Spesielt vil avsetningen til naturskadefondet i en startfase kunne bli lavere enn de 16–18 prosent av premieinntektene som solvensmarginkravet vil være redusert med (gitt at det skisserte alternativet for håndtering av de risikoreduserende effekter blir gjennomført i solvensmarginregelverket). Det bør derfor vurderes om dette forholdet skal hensyntas ved en eventuell endring av solvensmarginforskriften – selv om det skisserte scenarioet vil inntreffe sjeldent i praksis.

Konklusjonen synes uansett å bli at dersom det foretrukne alternativet er å hensynta den risikoreduserende effekten av organiseringen av naturskadeforsikringsordningen gjennom Norsk Naturskadepool ved en reduksjon av det beregnede solvensmarginkravet, vil det gjeldende solvensmarginregelverk kun åpne for marginale nedjusteringer. Et slikt resultat er neppe i samsvar med de forventninger som lå til grunn for høringskommentarene til FNH og Aktuarforeningen.

B. Fortsatt medregning av andeler av naturskadefondet som solvensmarginkapital

Ved artikkel 1 nr. 2 i Direktiv 2002/13/EF ble artikkel 16 i første skadeforsikringsdirektiv endret med sikte på å skille klarere mellom kvaliteten på de enkelte kapitalelementer som kan medregnes i solvensmarginkapitalen. I den endrede artikkel 16 heter det først at skadeforsikringsselskapene skal ha til rådighet en solvensmarginkapital som er tilstrekkelig i forhold til selskapets samlede virksomhet og som for øvrig minst tilfredsstiller de krav som følger av direktivet (første skadeforsikringsdirektiv med senere endringer).

Når det gjelder kvaliteten på de (kapital)elementer som kan inngå i solvensmarginkapitalen, skiller direktivet mellom følgende hovedkategorier:

(a) Kapitalelementer som uansett skal medregnes i solvensmarginkapitalen.
Anvendt på norske forhold består disse av kjernekapital som definert i kapitaldekningsregelverket, sikkerhetsavsetninger utover 55 prosent av minstekravet til denne avsetningsposten samt reassuranse- og administrasjonsavsetninger utover minstekravet til disse avsetningspostene.

(b) Kapitalelementer som kan medregnes i solvensmarginkapitalen.
Anvendt på norske forhold omfatter dette tilleggskapital som definert i kapitaldekningsregelverket, dvs. ansvarlig lånekapital hhv. uten og med fastsatt løpetid.

(c) Kapitalelementer som kan medregnes i solvensmarginkapitalen på grunnlag av begrunnet søknad.
Anvendt på norske forhold omfatter dette kun de potensielle tilleggspremier som P&I-selskapene kan kalle inn fra sine medlemmer (forsikringstakere).

En mer detaljert gjennomgang av disse kategoriene er gitt i Kredittilsynets høringsnotat av 5. mai 2003, jf. notatets side 8–12.

Etter Kredittilsynets vurdering er kategoriene (b) og (c) uttømmende definert i den reviderte artikkel 16 nr. 3 og 4 i første skadeforsikringsdirektiv og det fremgår av ordlyden i disse bestemmelsene at avsetningen til naturskadefondet ikke faller inn under disse kategoriene. Hvis deler av avsetningen til naturskadefondet (fortsatt) skal kunne medregnes i skadeforsikringsselskapenes solvensmarginkapital, bør det følgelig kunne begrunnes at dette (kapital)elementet kan falle inn under kategori (a).

Det er imidlertid i forbindelse med kategori (a) at direktivet viser til at de kapitalelementene som blir medregnet her skal være "fri for alle påregnelige forpliktelser" og vil omfatte bl.a. "lovfestede og frie reserver som ikke tilsvarer inngåtte forpliktelser". I forannevnte høringsnotat blir det bl.a. på dette grunnlag konkludert med at avsetningen til naturskadefondet ikke tilfredsstiller disse kriteriene, jf. drøftingen på side 12–14 i høringsnotatet av 5. mai 2003.

I forbindelse med konsekvensberegningene av det kommende Solvens II-regelverket som har blitt gjennomført de siste år, har det blitt foretatt nye vurderinger av avsetningen til naturskadefondet som (solvens)kapitalelement. Dette gjelder særlig i forbindelse med den tredje og fjerde runden med slike beregninger (QIS3 og QIS4) som ble gjennomført i 2007 og 2008. Tilsvarende vurderinger har for øvrig blitt foretatt i tilknytning til Kredittilsynets stresstester for skadeforsikringsselskaper som i løpet de to siste år har blitt gradvis tatt i bruk som et tilsynsverktøy.

De nye vurderingene av naturskadefondet som kapitalelement inngår imidlertid som en del av et scenario for håndtering av naturkatastroferisiko som også omfatter eksplisitte beregninger av et kapitalkrav for denne risikoen. I dette scenarioet ble det først lagt til grunn at skadeforsikringsselskapene ikke kunne medregne en større andel av avsetningen til naturskadefondet enn det som til enhver tid er nødvendig for å dekke det beregnede (partielle) kapitalkravet for denne risikoen.

I forbindelse med forberedelsene til den fjerde runden med konsekvensberegninger av Solvens II (QIS4) ble det imidlertid klarlagt at hele avsetningen til naturskadefondet kunne medregnes som tilgjengelig kapital ved disse konsekvensberegningene. Det ble samtidig avklart at avsetningen til naturskadefondet ikke kan klassifiseres som "tier 1"-kapital, siden disse avsetningene kun kan dekke naturskader når det legges til grunn en forutsetning om "løpende drift" (dvs. i en "going concern"-situasjon). I en avviklingssituasjon (som følge av insolvens) legges det derimot til grunn at hele avsetningen til naturskadefondet vil være underordnet alle krav fra forsikringstakere og forsikrede, dvs. at naturskadeforsikringsordningen (representert ved Norsk Naturskadepool) vil være sidestilt med (men ikke underordnet) de øvrige kreditorer. Hva angår dette forholdet (underordning) vil dermed avsetningen til naturskadefondet ikke være av samme kvalitet som for eksempel ansvarlig lånekapital uten fastsatt løpetid. I forbindelse med QIS4 ble dette likevel ikke oppfattet som et hinder for å kunne medregne hele naturskadefondet som "tier 2"-kapital.

Det vises for øvrig til den nasjonale veiledningen som Kredittilsynet utarbeidet i forbindelse med QIS4.

Når det gjelder klassifiseringen av kapitalelementer i forbindelse med konsekvensberegningene av Solvens II bør det også nevnes at et av formålene med QIS4 var å få en oversikt over praksis i de ulike EU/EØS-land og benytte denne informasjonen i det videre arbeidet med de såkalte gjennomføringstiltakene ("implementing measures") som skal supplere Solvens II Direktivet (SIID). Kriteriene som ble benyttet i QIS4 for å klassifisere kapitalelementer kan derfor ikke betraktes som endelige. I forbindelse med oppsummeringen av QIS4-resultatene og arbeidet i regi av CEIOPS med innspill til utformingen av gjennomføringstiltakene har det så langt ikke fremkommet noe som utelukker at avsetningen til naturskadefondet vil kunne medregnes som kapitalelement under SIID. Det må imidlertid legges til grunn at SIID og gjennomføringstiltakene ikke vil tillate at avsetningen til naturskadefondet klassifiseres som "tier 1"-kapital.

Etter Kredittilsynets vurdering er det på ingen måte opplagt at de ovenstående vurderinger er tilstrekkelige som begrunnelse for å kunne medregne deler av avsetningen til naturskadefondet som solvensmarginkapital under Solvens I – gitt den gjeldende utforming av direktivbestemmelsene om beregning av solvensmarginkrav og solvensmarginkapital. For eksempel omfatter det gjeldende solvensmarginregelverk ingen eksplisitt beregning av solvensmarginkrav for naturkatastroferisiko utover bestemmelsen om de 16–18 prosent av premieinntektene som gjelder for alle skadeforsikringsbransjer og dette beløpet reflekterer på ingen måte nivået på naturkatastroferisikoen.

Det synes uansett å være klarlagt at et alternativ som innebærer at hele avsetningen til naturskadefondet kan medregnes i solvensmarginkapitalen (under Solvens I) i utgangspunktet må utelukkes. En mulig tilnærming kan likevel være å se nærmere på scenarioet som er utarbeidet for å beregne partielle kapitalkrav for naturkatastroferisiko i forbindelse med QIS3, QIS4 og

Kredittilsynets stresstester, og benytte dette som utgangspunkt for en vurdering av hvor stor andel av avsetningen til naturskadefondet som eventuelt kan medregnes i solvensmarginkapitalen under Solvens I.

I forbindelse med QIS4 ble de samlede kostnader for Norsk Naturskadepool som følge av det spesifiserte scenarioet stipulert til 2003 mill. kroner, jf. den vedlagte beskrivelsen av scenarioet. Dette beløpet utgjorde snaut 25 prosent av de samlede avsetninger til naturskadefondet ved utløpet av 2007 (8 064 mill. kroner).

En tilsvarende beregning ved utløpet av 2006 (vedrørende det spesifiserte scenarioet for QIS3) viste at de samlede kostnader for det anvendte naturkatastrofescenarioet utgjorde ca. 30 prosent av de samlede avsetninger til naturskadefondet på dette tidspunktet.

Med utgangspunkt i disse beregningene kan en mulig løsning være å videreføre overgangsbestemmelsen som gjaldt pr. 31. desember 2007, dvs. at 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet skal kunne medregnes i solvensmarginkapitalen frem til Solvens II Direktivet er gjennomført i det norske forsikringsregelverket. Dette kan betraktes som en forsiktig løsning i den forstand at det for skadeforsikringsselskapene sett under ett ikke medregnes en større andel av avsetningen til naturskadefondet enn det som er nødvendig for å dekke det partielle kapitalkravet for naturkatastroferisiko slik dette har blir beregnet i forbindelse med bl.a. Kredittilsynets stresstester.

Det bør imidlertid også tas høyde for at avsetningen til naturskadefondet under Solvens II ikke vil bli klassifisert som "tier 1"-kapital, men høyst "tier 2"-kapital. Dette kan for eksempel gjøres ved å la begrensningsreglene gitt ved solvensmarginforskriftens § 8a tredje ledd også omfatte andelen av naturskadefondet som i kan medregnes i solvensmarginkapitalen. Dette vil i tilfelle innebære at summen av

- ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid,
- ansvarlig lånekapital uten fastsatt løpetid og
- et beløp svarende til 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet

ikke kan utgjøre mer enn inntil 50 prosent av det laveste beløp av samlet solvensmarginkapital og solvensmarginkravet.

Hvis denne begrensningsregelen hadde vært gjeldende ved utløpet av 2007, ville den bare ha hatt marginal effekt for ett av de 22 selskapene som tegnet brannforsikring på det tidspunktet, jf. oversiktene i kapittel II. Hvis avsetningen til naturskadefondet fortsetter å vokse like sterkt som den har gjort de siste 8–10 år, kan imidlertid begrensningsregelen på litt sikt få betydning for noen flere av disse selskapene.

Et problematisk aspekt ved utformingen av den forannevnte begrensningsregelen er imidlertid at det implisitt legges til grunn at kvaliteten på avsetningen til naturskadefondet er like god som ansvarlig lånekapital uten fastsatt løpetid.[1] Begrensningsregelen vil for eksempel tillate at 25 prosent av solvensmarginkravet dekkes av ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid og 25 prosent av en andel av avsetningen til naturskadefondet, jf. utformingen av § 8a i gjeldende solvensmarginforskrift for skadeforsikringsselskaper som tillater at ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid kan dekke inntil 25 prosent av solvensmarginkravet.

[1] Under løpende drift kan avsetningen til naturskadefondet kun benyttes til å dekke erstatninger relatert til naturskader. I en avviklingssituasjon (insolvens) er imidlertid avsetningen til naturskadefondet underordnet alle krav relatert til selskapets forsikringsforpliktelser.

Denne svakheten kan unngås dersom det i tilegg til forannevnte begrensningsregel legges til grunn at summen av

- ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid og
- et beløp svarende til 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet

ikke kan utgjøre mer enn inntil 25 prosent av det laveste beløp av samlet solvensmarginkapital og solvensmarginkravet.

En konsekvens av de to begrensningsreglene vil dermed være at kvaliteten på andelen av avsetningen til naturskadefondet som kan medregnes i solvensmarginkapitalen, sidestilles med kvaliteten på ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid.

Også den sistnevnte begrensningsregelen ville bare ha hatt marginal effekt dersom den hadde vært gjeldende ved utløpet av 2007.

Det skal for ordens skyld presiseres at reklassifiseringen av avsetningen til naturskadefondet i finansregnskapet (fra forsikringsforpliktelse til egenkapital) som følger av IFRS-tilpasningen av årsregnskapsforskriften for forsikringsselskaper, ikke skal påvirke vurderingen av spørsmålet om deler av denne avsetningskomponenten skal kunne medregnes som solvensmarginkapital under Solvens I. Det vises til drøftingen i avsnitt 6.7.1 i høringsnotatet som var vedlagt Finansdepartementets høringsbrev av 9. november 2007.

Videre vil vurderingene som er oppsummert ovenfor ikke påvirke Kredittilsynets vurderinger av problemstillingene knyttet til forslaget fra Norsk Naturskadepool om utarbeiding av et illustrasjonsregnskap for naturskadeforsikringsordningen i Norge, jf. Kredittilsynets brev til Finansdepartementet datert 27. juni 2008.

IV. Konklusjon

Av drøftingen i kapittel III fremgår det at det i praksis foreligger to alternativer for hvordan de risikoreduserende effekter av organiseringen av naturskadeforsikringsordningen kan hensyntas etter utløpet av overgangsperioden gitt ved § 18 i solvensmarginforskriften for skadeforsikringsselskaper:

(1) Naturskadepremiene og naturskadeerstatningene utelates fra de to beregningsgrunnklagene for solvensmarginkravet.

Denne endringen kan gjennomføres ved at det i solvensmarginforskriftens §§ 4 og 5 tas inn bestemmelser om at hhv. bruttopremier og brutto erstatningskostnader beregnet i henhold til forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool skal trekkes fra de respektive beregningsrunnlag.

Denne endringen vil kun ha en marginal effekt på det beregnede solvensmarginkravet.

(2) En gitt (prosent)andel av avsetningen til naturskadefondet kan medregnes i solvensmarginkapitalen frem til Solvens II-regelverket har blitt gjennomført. Med bakgrunn i erfaringene fra de to siste rundene med konsekvensberegninger av Solvens II-regelverket og Kredittilsynets stresstester kan denne andelen settes til 25 prosent.

Denne endringen av solvensmarginforskriften bør kombineres med regler som begrenser den samlede betydningen av ansvarlig lånekapital og avsetningen til naturskadefondet for selskapenes samlede solvensmarginkapital. Begrensingsreglene kan utformes slik at

(i) summen av ansvarlig lånekapital (hhv. med og uten fastsatt løpetid) og medregnet andel av naturskadefondet ikke kan utgjøre mer enn 50 prosent av det største beløp av samlet solvensmarginkapital og solvensmarginkravet, og

(ii) summen av ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid og medregnet andel av naturskadefondet ikke kan utgjøre mer enn 25 prosent av det største beløp av samlet solvensmarginkapital og solvensmarginkravet.

Disse begrensningsreglene vil dermed ta rimelig hensyn til at avsetningen til naturskadefondet ikke vil bli klassifisert høyere enn "tier 2"-kapital under Solvens II samt at kvaliteten på avsetningen til naturskadefondet som (ansvarlig) kapital ikke er like god som ansvarlig lånekapital uten fastsatt løpetid i en avviklingssituasjon (insolvens).

Et forslag til forskriftsendring som gjennomfører dette alternativet er gitt i vedlegg A.

Med bakgrunn i drøftingen i kapittel III legger Kredittilsynet til grunn at alternativ (2) representerer en forsvarlig løsning som kan benyttes frem til Solvens II-regelverket er gjennomført i norsk forsikringsregelverk. Det skal i denne sammenheng påpekes at på grunn av den nye begrensningsregelen vil dette alternativet være noe strengere enn overgangsregelen som gjaldt pr. 31. desember 2007. Konsekvensene av dette alternativet for skadeforsikringsselskapenes solvensmarginkapital og dekningsprosenter vil likevel bli tilnærmet som illustrert i kapittel II, jf. spesielt tabell 3 med tilhørende kommentarer.

Vedlegg A

Utkast til forskrift om endring av forskrift 19. mai 1995 nr. 482 om beregning av solvensmarginkrav og solvensmarginkapital for norske skadeforsikringsselskaper og gjenforsikringsselskaper

Fastsatt av Finansdepartementet xx. mars 2009 med hjemmel i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsvirksomhetsloven) § 6-4 annet ledd og lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. (kredittilsynsloven) § 4. Jf. EØS-avtalens vedlegg IX kapittel I nr. 2 (direktiv 73/239/EØF endret ved direktiv 2002/13/EF), nr. 7a (direktiv 92/49/EØF) og nr. 7b (direktiv 2005/68/EF).

I

I forskrift 19. mai 1995 nr. 482 om beregning av solvensmarginkrav og solvensmarginkapital for norske skadeforsikringsselskaper og gjenforsikringsselskaper gjøres følgende endringer:

§ 8 annet ledd skal lyde:

Annen solvensmarginkapital består av følgende poster:

1. Sikkerhetsavsetninger som overstiger 55 prosent av minstekravet til sikkerhetsavsetninger.
2. Administrasjonsavsetninger som overstiger minstekravene til slike avsetninger.
3. *25 prosent av avsetningen til naturskadefondet.*

§ 8a annet og tredje ledd skal lyde:

Summen av ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid *og 25 prosent av avsetningen til naturskadefondet* kan inngå i solvensmarginkapitalen med et beløp som svarer til inntil 25 prosent av det laveste beløp av samlet solvensmarginkapital og solvensmarginkravet.

Summen av ansvarlig lånekapital uten fastsatt løpetid, ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid og *25 prosent av avsetningen til naturskadefondet* kan inngå i solvensmarginkapitalen med et beløp som svarer til inntil 50 prosent av det laveste beløp av samlet solvensmarginkapital og solvensmarginkravet.

§§ 18, 19 og 20 oppheves.

Nåværende § 21 blir ny § 18.

II

Forskriften trer i kraft straks og skal anvendes første gang for regnskapsår som avsluttes 31. desember 2008 eller senere, dog ikke senere enn 30. desember 2009.