

Problemstillinger knyttet til gjennomføringen av Solvens II

1. Innledning

Finanstilsynet vil med dette presentere enkelte problemstillinger knyttet til gjennomføringen av det kommende europeiske soliditetsregelverket, Solvens II, i norsk rett. Solvens II er i all hovedsak et fullharmonisert regelverk, hvor de fleste spørsmål avklares gjennom den europeiske regelutviklingsprosessen. For enkelte problemstillinger er det imidlertid nødvendig å foreta særskilte vurderinger på nasjonalt nivå, fordi behandlingen under Solvens II avhenger av spesifikke nasjonale forhold.

Solvens II-regelverket skal gjennomføres i nasjonalt regelverk innen 31. mars 2015, og trer i kraft 1. januar 2016.

Følgende problemstillinger omtales i notatet:

- Kapitalkrav for kreditteksponering mot kommuner/fylkeskommuner
- Eventuelle skattemessige konsekvenser av Solvens II
- Livsforsikringsprodukter i skadeforsikringsselskapene
- Behandling av naturskadefondet og andre nasjonale fond i solvensberegningen

Kapittel 2 inneholder en kortfattet presentasjon av problemstillingene. Dette omfatter en kort beskrivelse av bakgrunnen og hovedelementene i de ulike problemstillingene, samt Finanstilsynets vurderinger. En mer utførlig beskrivelse av de ulike problemstillingene er gitt i kapittel 3 til 6. Noen avsluttende merknader er gitt i kapittel 7.

2. Overordnet beskrivelse av problemstillingene

2.1 Kort om kapitalkrav for kommuneobligasjoner under Solvens II

Solvens II-regelverket medfører at det kan bli betydelig mer kapitalkrevende å investere i kommuneobligasjoner enn hva som er tilfelle under gjeldende regelverk for norske forsikringsselskaper. Årsaken er at norske kommuner og fylkeskommuner generelt ikke har en rating fra et anerkjent kredittratingbyrå. I utgangspunktet er det lagt opp til at ikke-ratede kommuner og fylkeskommuner behandles tilsvarende som ikke-ratede foretak, og de vil dermed medføre høye kapitalkrav for kredittrisiko under Solvens II.

I regelverket er det imidlertid en mulighet til å likestille eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner med eksponeringer mot stater, slik at disse vil gi null i kapitalkrav (for kredittrisiko) under Solvens II. Dette tilsvarer reglene som gjelder for banker og andre institusjoner etter kapitaldekningsdirektivene, og kan kun anvendes dersom det godtgjøres at risikoen ikke er høyere enn for eksponeringer mot stater. For Norges del har det vært konkludert med at vilkårene for likebehandling av eksponeringer mot kommuner/fylkeskommuner og eksponeringer mot stater ikke er oppfylt.

Dersom denne tolkningen opprettholdes og anvendes også for norske forsikringsselskaper under Solvens II, vil kapitalkravet for eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner bli betydelig høyere enn for bankene. Dette skyldes bl.a. at Solvens II-regelverket ikke inneholder en mellomkategori tilsvarende 20 prosent risikovekt for kommuner og fylkeskommuner under bankregelverket, og at eksponeringene under Solvens II derfor behandles på lik linje med eksponeringer mot ikke-ratede foretak. Beregningsmetodene under Solvens II innebærer, i motsetning til bankregelverket, at kapitalkravet øker med økende durasjon på lånet.

Konsekvensen av nytt regelverk kan bli at kommunesektoren vil oppleve det som mer krevende å få tilgang på langsiktig finansiering i kapitalmarkedene, ettersom forsikringsselskapene antakelig vil redusere eksponeringen dersom kommuner og fylkeskommuner behandles som ikke-ratede foretak. Ikke-ratede foretak vil fremstå som mer attraktive investeringer siden de vil gi høyere avkastning med samme kapitalbinding som kommuneobligasjoner. Selskapenes samlede eksponering mot kommuner og fylkeskommuner utgjorde 59 mrd. kroner ved utgangen av 2013.

Kapitalkravet kan reduseres vesentlig dersom kommunene velger å innhente rating. Det vil imidlertid være kostnader forbundet med prosessen.

Finanstilsynet anser at kapitalkravene under Solvens II er for høye i forhold til den underliggende risikoen knyttet til eksponering mot kommuner og fylkeskommuner. Samtidig anses en kredittrisikovekt på null å gi et for lavt kapitalkrav. Svenske og danske myndigheter har signalisert at eksponeringer mot lokale og regionale myndigheter blir likestilt med eksponeringer mot sentrale myndigheter. Finanstilsynet legger likevel til grunn at den gjeldende norske reguleringen, som innebærer at eksponeringene ikke likestilles med eksponeringer mot stater, videreføres og anvendes også under Solvens II. Etter Finanstilsynets vurdering foreligger det ikke endringer i faktiske forhold som tilsier revurdering av den tidligere beslutningen om ikke å likestille eksponering mot kommuner med eksponering mot stat. Dersom Finansdepartementet skulle ønske å revurdere

regelverket på dette punktet, antas det at eventuelle endringer vil få effekt både for banker underlagt kapitaldekningsregelverket og forsikringsselskaper underlagt Solvens II-regelverket.

2.2 Kort om skattemessige problemstillinger knyttet til Solvens II

Ifølge gjeldende praktisering av skatteloven § 8-5 første ledd er forsikringstekniske avsetninger som gir rett til fradrag i all hovedsak sammenfallende med kravene til forsikringstekniske avsetninger som følger av forsikringsvirksomhetsloven med tilhørende forskrifter.

Solvens II-regelverket som vil bli gjennomført fra 1. januar 2016, innebærer bl.a. nye verddivurderingsregler for forsikringstekniske avsetninger som avviker til dels betydelig fra gjeldende regelverk på dette området. Når det gjelder skadeforsikringsselskapene forventes det at de samlede forsikringstekniske avsetningene beregnet i samsvar med Solvens II-regelverket vil komme til å utgjøre et vesentlig lavere beløp enn de faktiske forsikringstekniske avsetningene som selskapene opererer med under gjeldende forsikringslovgivning. For livsforsikringsselskapene forventes det mer beskjedne endringer i nivået på samlede forsikringstekniske avsetninger og det er ikke nødvendigvis slik at Solvens II-regelverket vil innebære et lavere krav til avsetninger for disse selskapene.

Verdivurderingsreglene som kommer med Solvens II-regelverket, skal i utgangspunktet benyttes i forbindelse med etableringen av den såkalte Solvens II-balansen, dvs. som en del av grunnlaget for beregningen av kapitalkrav og tilgjengelig kapital under Solvens II.

Hvis Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger legges til grunn også for beregningen av avsetninger som gir rett til skattefradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd, vil dette ifølge foreløpige konsekvensberegninger innebære en betydelig skatte-skjerpelse for skadeforsikringsselskapene. Tilsvarende konsekvensberegninger for livsforsikringsselskapene tyder på at en slik endring av utgangspunktet for fastsettelse av hvilke avsetninger som gir rett til skattefradrag vil være av underordnet betydning.

Eventuelle skattemessige effekter for skadeforsikringsselskapene som vist til over vil reflekteres i selskapenes egenkapital og dermed også solvenskapitalen under Solvens II-regimet. Denne problemstillingen bør derfor avklares før Solvens II-regelverket trer i kraft fra 1. januar 2016.

2.3 Kort om livsforsikringsprodukter i skadeforsikringsselskapene

Denne problemstillingen gjelder ettårige personrisikoprodukter som tegnes i flere norske skadeforsikringsselskaper.

Siden 1979 har direktivene inneholdt bestemmelser om separasjonsprinsippet, som fastsetter at et selskap ikke kan drive både alle typer skadeforsikringsvirksomhet og alle typer livsforsikringsvirksomhet. Selskaper som var opprettet før disse bestemmelsene trådte i kraft kan imidlertid videreføre sin virksomhet som et såkalt sammensatt selskap ("old composite"). Bestemmelsene videreføres ved artikkel 73 i Solvens II-direktivet.

Det følger av gjeldende norsk forsikringslovgivning at norske skadeforsikringsselskaper som tegner gruppelivsforsikring og andre ettårige livsforsikringer (dødsrisiko- og uføreforsikringer) uten sparelement ikke regnes som sammensatte selskaper. Etter Finanstilsynets vurdering er det gode

argumenter for å videreføre gjeldende rett hva angår norske skadeforsikringsselskaper adgang til å tegne slike ettårige risikoforsikringer, jf. forslaget til ny finansforetakslov § 2-17 annet ledd.

Det kan ikke utelukkes at den norske gjennomføringen av separasjonsprinsippet, jf. bestemmelsene i Solvens II-direktivets artikkel 73, kan bli utfordret.

I regelverket for beregning av solvenskapitalkravet under Solvens II er det i utgangspunktet ikke tatt høyde for at skadeforsikringsselskaper kan tegne ettårige livsforsikringer uten spareelement. Dette kan skyldes at det er lagt til grunn at utformingen av separasjonsprinsippet i artikkel 73 i Solvens II-direktivet i utgangspunktet ikke åpner for dette for ordinære skadeforsikringsselskaper. Det må derfor foretas en nærmere vurdering av hvordan norske skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige livsforsikringer skal beregne kapitalkravet for disse produktene under Solvens II.

Metodene som skadeforsikringsselskapene har fått anledning til å benytte i forbindelse med konsekvensberegningene av Solvens II-regelverket (QIS-ene) og Finanstilsynets stresstester, kan etter tilsynets vurdering ikke videreføres når Solvens II-regelverket gjennomføres fra 1. januar 2016.

I beregningsmetoden som har blitt benyttet så langt, blir de ettårige risikoforsikringene håndtert innenfor forsikringsrisikomodule for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter. Dette krever bl.a. at selskapenes premier fra og erstatningsavsetninger for disse produktene fordeles skjønsmessig mellom helseforsikringsbransjene som inngår i denne module. Etter tilsynets revurdering av problemstillingen bør de ettårige risikoforsikringene heretter håndteres innenfor forsikringsrisikomodule for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter.

Etter denne justeringen vil kapitalkravsberegningene fortsatt være i samsvar med gjennomføringen av separasjonsprinsippet samtidig som beregningen av bidraget til samlet kapitalkrav fra ettårige risikoforsikringer blir basert på de samme metoder som livsforsikringsselskapene anvender for disse produktene (men da innenfor livsforsikringsrisikomodule). Etter tilsynets foreløpige vurderinger vil den endrede metoden for håndtering av de ettårige risikoforsikringer kun ha beskjedne konsekvenser for det samlede solvenskapitalkravet.

Siden skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer ikke vil bli klassifisert som sammensatte forsikringsselskap ("old composites"), er det heller ikke nødvendig å kreve at disse selskapene foretar beregninger av hypotetiske minstekapitalkrav (MCR) for hhv. de ettårige risikoforsikringene og de øvrige forsikringsproduktene. Når det gjelder disse selskapene vil heller ikke beregningen av hypotetiske minstekapitalkrav tjene noen hensikt, idet selskapene ikke tegner livsforsikringer med spareelement og overskuddsdeling, jf. Solvens II-direktivets artikkel 74 første ledd.

2.4 Kort om behandlingen av naturskadefondet og andre nasjonale fond

For skadeforsikringsselskapene vil behandlingen av avsetningen til naturskadefondet kunne ha vesentlig betydning for soliditetsberegningene under Solvens II. Finanstilsynet ser derfor behov for å klargjøre behandlingen på et så tidlig tidspunkt som mulig. I tillegg til avsetningen til

naturskadefondet, vil det også være behov for å avklare behandlingen av avsetningen til garantiordningen for skadeforsikring og risikoutjevningsselskaper.

En felles problemstilling for de aktuelle fondene er spørsmålet om de kan medregnes i solvenskapitalen under Solvens II, eller om de skal regnes som en forpliktelse som kan virke risikoreduserende i beregningen av solvenskapitalkravet under Solvens II. Den risikoreduserende effekten på kapitalkravet reflekterer at beregningen tar hensyn til samlet effekt på eiendeler og forpliktelser, slik at en reduksjon av forpliktelsene kan oppveie tap av eiendeler. I negative scenarier vil fondenes verdi reduseres og dermed bidra til å redusere samlede forpliktelser (gjeld). For eksempel vil tapene som oppstår ved en naturkatastrofehendelse (delvis) bli oppveiet av at forpliktelsen knyttet til avsetning til naturskadefondet reduseres.

For avsetningen til naturskadefondet vil selskapenes solvensposisjon under Solvens II bli gunstigst dersom fondet medregnes i kapitalen, siden den risikoreduserende effekten på samlet kapitalkrav vil bli vesentlig lavere enn den faktiske avsetningen til naturskadefondet. For risikoutjevningsselskaper i livsforsikring vil imidlertid den risikoreduserende effekten bli like stor som størrelsen på fondet, og behandlingen påvirker dermed ikke selskapenes evne til å oppfylle solvenskapitalkravet. Avsetningen til garantiordningen for skadeforsikring kan derimot uansett ikke regnes som risikoreduserende effekt i beregningen av solvenskapitalkravet.

I Solvens II klassifiseres solvenskapitalen i tre kategorier ("tiers"). Kategori 1 er kapital av beste kvalitet og likner dagens kjernekapital, kategori 2 er kapital av svakere kvalitet og inkluderer bl.a. ansvarlige lån som tilfredsstillende kriteriene (herunder løpetid på minimum 10 år), mens kategori 3 er kapital av svakest kvalitet og inkluderer bl.a. ansvarlige lån som tilfredsstillende (de mindre strenge) kriteriene (herunder løpetid på minimum 5 år). Elementer som ikke tilfredsstillende de fastsatte kriteriene kan ikke medregnes i kapitalen. Minst 50 prosent av solvenskapitalkravet skal dekkes av kapital av kategori 1. Kapital av kategori 2 og 3 kan til sammen medregnes i den samlede solvenskapitalen med et beløp som dekker inntil 50 prosent av solvenskapitalkravet, av dette kan kapital av kategori 3 medregnes med inntil 15 prosent av solvenskapitalkravet.

Oppfatningen i den europeiske forsikringstilsynsmyndigheten EIOPA synes generelt å være at de fastsatte kriteriene anses som absolutte, i den forstand at alle må være oppfylt for at et kapitalelement kan godkjennes i den relevante kategorien.

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier fullharmoniseringsprinsippet under Solvens II at det vil være vanskelig å godkjenne kapitalelementer som bryter med eksplisitte kriterier i regelverket. En eventuell godkjenning kan også bli utfordret av andre aktører, andre lands tilsynsmyndigheter, EIOPA eller ESA.

Det må i den sammenheng nevnes at problemstillingene også gjelder utenlandske selskaper og tilsynsmyndigheter, primært If i Sverige og Tryg i Danmark. Beslutningene vedrørende avsetningen til naturskadefondet og avsetningen til garantiordningen bør derfor søkes samordnet med disse landene.

Avsetningen til naturskadefondet

Forsikringer (av ting) mot brannskader skal etter lov 16. juni 1989 om naturskadeforsikring også omfatte forsikring mot naturskader. Alle forsikringsselskaper som tilbyr slik forsikring i det norske

markedet er pliktige medlemmer i Norsk Naturskadepool. Premien for dekning av naturskader fastsettes av naturskadepoolen som en fast prosent av forsikringssummen, og er lik for alle selskaper og kunder. Naturskadepoolen utligner erstatningskostnadene (for egen regning) basert på samlede forsikringssummer, dvs. i praksis slik at skadeprosenten (for egen regning) blir lik for alle deltakende selskaper. Naturskadepoolen har også ansvar for å sikre en reassuransedekning for poolens samlede virksomhet.

Det akkumulerte overskuddet av bruttopremier fratrukket premier for avgitt reassuranse, erstatningskostnader for egen regning og eventuelt andre kostnader er avsatt i naturskadefondet. Selskapene dekker egne administrasjonskostnader, og disse kommer ikke til fratrukk ved beregning av overskudd som skal avsettes i naturskadefondet.

Naturskadefondet er organisert slik at hvert enkelt medlemsselskap avsetter på egen balanse selskapets andel av samlede akkumulerte midler. Størrelsen på det enkelte selskaps naturskadefond avhenger av resultatene i den perioden selskapet har tegnet naturskadeforsikring (og reflekterer differansen mellom naturskadepremiene selskapet har hentet inn og selskapets andel av de samlede erstatningskostnadene mv. i samme periode). Eiendelene svarende til avsetningen til fondet er ikke skilt fra andre eiendeler, og avkastningen tilfaller selskapet på lik linje med avkastningen fra andre eiendeler.

Finanstilsynet anser at det er uklarerhet rundt hvordan avsetningen til naturskadefondet vil fungere i en avviklingssituasjon med hensyn til beskyttelse av forsikringstakere og øvrige kreditorer. Uavhengig av gjennomføringen av Solvens II er det følgelig behov for å avklare hvordan instruksens bestemmelse om at fondet overføres vederlagsfritt til naturskadepoolen ved opphør av selskapet skal tolkes i en situasjon hvor selskapet er under avvikling som følge av insolvens. Etter tilsynets vurdering må imidlertid den gjeldende utformingen av instruksjonen forstås slik at kravet om at naturskadefondet skal ha prioritet etter krav fra både forsikrede og øvrige kreditorer (etterstillelse) ikke er oppfylt. Som en følge av dette, vil avsetningen til naturskadefondet i utgangspunktet heller ikke oppfylle de fastsatte kriteriene for medregning som kapitalelement under Solvens II. Dette gjelder spesielt evnen til å dekke tap ved brudd på solvenskapitalkravet, men muligens også kriteriene knyttet til varighet og restriksjoner på tilbakebetaling, selv om disse i utgangspunktet synes utformet med tanke på ordinær egenkapital, ansvarlig lånekapital og tilsvarende kapitalinstrumenter.

Etter Finanstilsynets vurdering vil forsikringstakerne, isolert sett, være bedre stilt dersom selskapene har et stort naturskadefond som kan bidra til å sikre forsikringskrav i selskapet i en situasjon med avvikling som følge av insolvens (gitt at midlene ikke overføres til naturskadepoolen). Det innebærer likevel ikke at det nødvendigvis vil være hensiktsmessig å godta fondet som kapitalelement. Godkjenning som kapitalelement vil i realiteten kunne senke kravet til øvrig solvenskapital.

Det må i denne sammenheng tas hensyn til at medregning av fondet i solvenskapitalen vil reflekteres i selskapenes kapitalstyring, og kan medføre at selskapet vil legge mindre vekt på å benytte kapitalelementer der det ikke foreligger tvil om tilfredsstillende av kriteriene og som sådan må antas å være av bedre kvalitet enn naturskadefondet. Finanstilsynet viser til at dersom avsetningen til naturskadefondet blir godkjent som kapital av kategori 2, vil selskapene kunne dekke inntil halvparten av solvenskapitalkravet med naturskadefondet (dersom det er stort nok), noe

må antas å være av bedre kvalitet enn naturskadefondet. Finanstilsynet viser til at dersom avsetningen til naturskadefondet blir godkjent som kapital av kategori 2, vil selskapene kunne dekke inntil halvparten av solvenskapitalkravet med naturskadefondet (dersom det er stort nok), noe som vil være spesielt uheldig sett i lys av den betydelige usikkerheten knyttet til hvordan fondet vil fungere i en avviklingssituasjon med hensyn til beskyttelse av forsikringstakere og øvrige kreditorer.

Det skal også bemerkes at skadeforsikringsselskapene generelt er i stand til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II også dersom naturskadefondet ikke medregnes i solvenskapitalen. Avsetningen til naturskadefondet kan imidlertid ha relativt stor betydning for noen selskaper.

Samlet avsetning til naturskadefondet utgjorde 3 907 mill. kroner for de norske selskapene ved utgangen av 2013. For de to største selskapene, Gjensidige Forsikring ASA og Sparebank 1 Skadeforsikring AS, utgjorde fondet henholdsvis 2 215 mill. kroner og 813 mill. kroner.

Solvens II-regelverket gir etter Finanstilsynets oppfatning ikke grunnlag for at naturskadefondet regnes som et kapitalelement under Solvens II. Avsetningen til naturskadefondet bør derfor betraktes som en forpliktelse som virker risikoreduserende i beregningen av katastroferisiko for naturskader.

En annen vurdering vil kreve en endring av instruksens bestemmelser. Dersom det klargjøres at avsetningen til naturskadefondet ubetinget er selskapets midler, vil det være grunnlag for å revurdere hvorvidt fondet kan medregnes som kapitalelement. Det er imidlertid også soliditetsmessige argumenter for at fondet bør tilfalle fellesskapet i naturskadepoolen ved insolvens, slik at de enkelte selskapene på forhånd må tilpasse seg ved å dekke solvenskapitalkravet med ordinær kapital fremfor å medregne naturskadefondet i kapitalen.

Det er fastsatt overgangsregler for Solvens II som bl.a. innebærer at 25 prosent av naturskadefondet, som kan medregnes som kapital etter gjeldende solvensmarginregelverk, kan regnes som kapital av kategori 2 i inntil 10 år. Etter en samlet vurdering anser Finanstilsynet at overgangsordningene ikke bør benyttes, idet regelverket på dette området ikke har betydelig innvirkning på selskapenes evne til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II. Tilsynet har lagt til grunn at det er en nasjonal handlefrihet med hensyn til anvendelse av overgangsreglene.

Avsetningen til garantiordningen

Garantiordningen for skadeforsikring dekker bl.a. krav knyttet til manglende oppgjør for privatforsikringer og små/mellomstore næringslivsforsikringer. Medlemskap i ordningen er pliktig for forsikringsselskaper som er gitt tillatelse til å drive direkte skadeforsikring i Norge. Hvert medlem skal på egen passivapost i balanseregnskapet avsette 1 prosent årlig av direkte opptjent brutto premie av nærmere definerte forsikringer, inntil summen av avsatte midler utgjør 1,5 prosent

av summen av slik opptjent brutto premieinntekt i de siste 3 år. Utbetalinger fra garantiordningen besluttes av ordningens styre.

Samlet avsetning til garantiordningen utgjorde 1 348 mill. kroner for de norske selskapene ved utgangen av 2013. Avsetningene utgjør altså rundt en tredjedel av avsetningene til naturskadefondet.

Etter Finanstilsynets vurdering kan heller ikke avsetningen til garantiordningen regnes som et kapitalelement under Solvens II, siden sentrale krav til varighet og restriksjoner på tilbakebetaling og utbetaling ikke kan sies å være tilfredsstilt. Avsetningen bør dermed klassifiseres som en ordinær forpliktelse.

Risikoutjevningfondet

Risikoutjevningfondet i livsforsikring kan etter reglene i forsikringsvirksomhetsloven avsettes ved at inntil 50 prosent av risikoresultatet som ellers ville tilfalle kunden, avsettes i fondet. Under løpende drift kan fondet kun benyttes til å styrke avsetningen til premiereserve (dekke opp negativt risikoresultat). Risikoutjevningfondet skal ikke fordeles på de enkelte kontraktene. Samlet avsetning til risikoutjevningfondet utgjorde 2 207 mill. kroner ved utgangen av 2013.

Sentrale krav knyttet til etterstilling, evne til å dekke tap, varighet og restriksjoner knyttet til tilbakebetaling synes å være tilfredsstilt når det gjelder risikoutjevningfondet. Etter Finanstilsynets vurdering kan dermed risikoutjevningfondet regnes som kapital av kategori 2 under Solvens II.

3. Kapitalkrav for kredittesponering mot kommuner/fylkeskommuner

3.1 Innledning

Solvens II-regelverket medfører at det kan bli mer kapitalkrevende å investere i kommuneobligasjoner enn hva som er tilfelle under gjeldende regelverk for norske forsikringsselskaper. Årsaken er at norske kommuner og fylkeskommuner generelt ikke har en rating fra et anerkjent kredittratingbyrå, og de vil dermed behandles som ikke-ratede foretak. Dette vil medføre høye kapitalkrav for kredittisiko under Solvens II.

Det er en åpning i regelverket for at regionale myndigheter kan likestilles med stater dersom risikoen er lik, og dermed medføre null i kapitalkrav under Solvens II. En tilsvarende regel gjelder for banker og andre institusjoner under kapitaldekningsdirektivene. For Norges del har det imidlertid blitt konkludert med at vilkårene for likebehandling med eksponering mot stater ikke er oppfylt. Dersom denne tolkningen opprettholdes og anvendes også for norske forsikringsselskaper under Solvens II, vil kapitalkravet for eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner bli betydelig høyere enn for bankene.

Finanstilsynet vil med dette informere Finansdepartementet om regelverket og mulige konsekvenser av dette. Selv om det ikke forventes endringer i forhold til foreliggende utkast til regelverk på dette området, kan det ikke helt utelukkes. Synspunkter og vurderinger som fremkommer i denne saken kan derfor endres som følge av utfallet av den videre behandlingen i EU.

I punkt 3.2 nedenfor beskrives gjeldende regelverk på dette området, mens regelverket og kapitalkravene under Solvens II presenteres i punkt 3.3. Punkt 3.4 inneholder en oversikt over selskapenes eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner. Punkt 3.5 inneholder en oppsummering og avsluttende merknader.

3.2 Gjeldende regelverk

Forsikringsselskapene er i dag underlagt både Solvens I-regelverket og kapitaldekningsregelverket. Kapitaldekningsregelverket er primært innrettet mot kredittisiko og solvensmarginregelverket er primært innrettet mot forsikringsrisiko. Kapitalkravet for eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner blir derfor fanget opp i kapitaldekningsregelverket og ikke gjennom solvensmarginregelverket.

I gjeldende kapitaldekningsregelverk foreligger det en opsjon om å sidestille risikoen på utlån til kommuner og fylkeskommuner med utlån til staten dersom visse vilkår anses som oppfylt. Dersom denne opsjonen benyttes medfører dette at eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner ikke underlegges et kapitalkrav. I Anneks VI i kapitalkravsdirektivet for banker (direktiv 2006/48/EF) heter det:

Exposures to regional governments and local authorities shall be treated as exposures to the central government in whose jurisdiction they are established where there is no difference in risk between such exposures because of the specific revenue-raising powers of the former, and the existence of specific institutional arrangements the effect of which is to reduce their risk of default. Competent authorities shall draw up and make public the list of the regional governments and local authorities to be riskweighted like central governments.

I kapitaldekningsregelverket er det to vilkår som må oppfylles for at en skal kunne benytte den ovennevnte opsjonen. Vilkårene er knyttet til om de regionale myndighetene har mulighet til å skaffe seg inntekter på eget grunnlag ("revenue raising powers"), og om det foreligger spesielle institusjonelle ordninger/rammeverk som har til hensikt å redusere risikoen for mislighold. Dersom begge vilkår er oppfylt, kan risikoen ved eksponering mot regionale myndigheter anses å ikke være forskjellig fra risikoen ved eksponering mot staten. Anvendelsen av denne bestemmelsen er et nasjonalt valg og nasjonale kompetente myndigheter må offentliggjøre en liste der det fremgår hvilke lokale og regionale myndigheter som kan gis samme risikovekt som engasjementer mot staten.

Norske myndigheter har ikke åpnet for å sidestille risikoen på utlån til kommuner og fylkeskommuner med utlån til staten, ettersom en anser at vilkårene som nevnt over ikke er tilstrekkelig oppfylt. Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 14. juni 2006 "Nytt kapitaldekningsregelverk - utkast til forskrifter" for en nærmere redegjørelse. Høringsnotatet og forslaget til ny kapitalkravsforskrift som var vedlagt høringsbrevet, var utarbeidet av Finanstilsynet.

Av høringsnotatet fremgår det at Finanstilsynet vurderer risikoen på engasjementer med en kommune eller fylkeskommune som høyere enn risikoen på tilsvarende engasjementer med den norske stat. Finansdepartementet var enig i Finanstilsynets vurdering.

Ettersom norske myndigheter ikke anser at vilkårene for å sidestille utlån til kommuner og fylkeskommuner med utlån til staten er oppfylt, skal krav mot kommuner og fylkeskommuner risikovektes etter de samme prinsipper som krav på finansinstitusjoner. Risikovekten er en funksjon av kredittklassifiseringen av landets sentralmyndighet med 20 prosent som laveste vekt. Den norske stat klassifiseres i dag i laveste risikogruppe av tre internasjonalt anerkjente kredittvurderingsbyråer, slik at eksponeringer mot kommuner/fylkeskommuner står i dag ovenfor den laveste risikovekten på 20 prosent av risikovektet balanse. Dette medfører at institusjonen må holde 1,6 prosent av eksponeringen i ansvarlig kapital.

Finanstilsynet vil for ordens skyld påpeke at det i Baselkomiteens nye standard for store engasjementer (i banker) som ble publisert i april 2014, bare er regionale myndigheter som er likestilt med stat (0-vektet) som kan holdes utenfor beregning av store engasjementer. Det er usikkert når og om EU vil tilpasse regelverket om store engasjementer til Baselkomiteens standard, men det kan ikke utelukkes at dette vil medføre fornyet diskusjon om muligheten til å risikovekte kommuner 20 prosent i regelverket om store engasjementer, jf. diskusjoner om dette i 2008.

3.3 Kapitalkrav for kommuneobligasjoner under Solvens II

Kapitaldekningsregelverket vil ikke gjelde for norske forsikringsselskaper når Solvens II trer i kraft. Kapitalkravet under Solvens II skal i prinsippet dekke alle typer kvantifiserbar risiko, dvs. forsikringsrisiko, markedsrisiko, kredittrisiko og operasjonell risiko. Av utkastet til gjennomføringsbestemmelsene for Solvens II fremgår det at fordringer på lokale og regionale myndigheter kan risikovektes tilsvarende fordringer på sentralmyndigheten (jf. gjeldende kapitaldekningsregelverk). De samme vilkårene som er fastsatt i gjeldende kapitaldekningsregelverk må være oppfylt. Det vil si at det må foreligge en mulighet for lokale og regionale myndigheter til å skaffe inntekter på eget grunnlag ("revenue raising powers") og det må foreligge spesielle institusjonelle

ordninger/rammeverk som har til hensikt å redusere risikoen for mislighold. Videre er det på tilsvarende måte som i kapitaldekningsregelverket fastsatt at det må offentliggjøres en liste der det fremgår hvilke lokale og regionale myndigheter som kan gis samme risikovekt som engasjementer mot staten. I utkastet til gjennomføringsbestemmelsene for Solvens II heter det:

REGIONAL GOVERNMENTS AND LOCAL AUTHORITIES

Article 144bis RGLA

(Article 111 (q) of Directive 138/2009/EC)

For the purpose of the market risk module, exposures to regional governments and local authorities established in the jurisdiction of a Member State shall be treated as exposures to the central government, provided the following:

- (a) there is no difference in risk between such exposures because of the specific revenue-raising of the central government, and specific institutional arrangements exist, the effect of which is to reduce the risk of default;*
- (b) the exposures are listed in implementing technical standards referred to in Article 109a(2)(b) of Directive 2009/138/EC.*

En viktig forskjell mellom Solvens II-regelverket og kapitaldekningsregelverket er at Solvens II ikke inneholder en mellomkategori tilsvarende 20 prosent risikovekt for eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner under kapitaldekningsregelverket. Fra norsk side har det blitt fremmet forslag om å innføre en tilsvarende mellomkategori i Solvens II-regelverket, men forslaget har ikke fått gjennomslag.

Dersom norske myndigheter viderefører tolkningen om at den materielle risikoen ved eksponeringer mot lokale og regionale myndigheter er forskjellig fra risikoen ved eksponeringer mot staten, vil lån utstedt av kommuner og fylkeskommuner uten rating fra et anerkjent kredittratingbyrå bli behandlet på lik linje med eksponeringer mot ikke-ratede foretak under Solvens II. Dette vil medføre at det blir betydelig mer kapitalkrevende å investere i kommuneobligasjoner enn hva som er tilfelle under gjeldende kapitaldekningsregelverk.

Tabell 3.1 illustrerer kapitalkravet for eksponering mot kommuner og fylkeskommuner i tre ulike tilfeller: behandling som et uratet foretak under Solvens II, behandling som et AAA-ratet foretak under Solvens II og gjeldende kapitalkrav under nåværende regelverk.

Tabell 3.1. Kapitalkrav i prosent for eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner.

Durasjon	Solvens II Uratet	Solvens II Ratet AAA	Gjeldende kapital- dekningsregelverk
1 år	3,0 %	0,9 %	1,6 %
5 år	15,0 %	4,5 %	1,6 %
10 år	23,5 %	7,2 %	1,6 %
15 år	29,5 %	9,7 %	1,6 %

Kapitalkravet under Solvens II er avhengig av durasjonen på obligasjonen/lånet. Obligasjonslån utstedt av kommuner og fylkeskommuner uten rating vil få et kapitalkrav som overstiger gjeldende kapitaldekningskrav for alle durasjoner. Et obligasjonslån med durasjon på 1 år vil få et kapitalkrav på 3 prosent av eksponeringen, mens et obligasjonslån med durasjon på 15 år vil få et kapitalkrav på 29,5 prosent av eksponeringen.

Obligasjonslån utstedt av kommuner eller fylkeskommuner med en offisiell rating fra et anerkjent ratingbyrå vil få et betydelig lavere kapitalkrav. Det er tre internasjonale ratingbyråer som er aktive i Norge; Moody's, Standard & Poor's og Fitch. De to førstnevnte rater Oslo kommune og den norske stat, mens Fitch rater bare den norske stat. Staten har kredittverdighet AAA hos alle. Oslo kommune får også topprating av Moody's (Aaa) og Standard & Poor's (AAA). Et obligasjonslån utstedt av Oslo kommune (kredittkvalitetsklasse 0) med durasjon på 1 år vil få et kapitalkrav på 0,9 prosent, mens et obligasjonslån med durasjon på 15 år vil få et kapitalkrav på 9,7 prosent.

Under gjeldende kapitaldekningsregelverk har eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner en risikovekt på 20 prosent av risikovektet balanse, slik at kapitalkravet blir 1,6 prosent for alle durasjoner.

Tabellen over illustrerer at kapitalkravene for kommuneobligasjoner vil øke sett i forhold til kapitalkravene under gjeldende kapitaldekningsregelverk, spesielt for uratede eksponeringer med lang durasjon.

I standardmetoden under Solvens II skal det samlede solvenskapitalkravet beregnes ved at bidraget fra de enkelte risikomodulene summeres (aggregeres) på en slik måte at det tas hensyn til antatte diversifiseringseffekter. Disse diversifiseringseffektene gjenspeiles ikke i tabellen over, og det marginale bidraget til samlet kapitalkrav fra kommuneobligasjoner vil derfor bli noe lavere enn det tabellen viser. For de tre største norske livsforsikringsselskapene utgjør denne diversifiseringseffekten rundt 15 til 20 prosent, mens for de største skadeforsikringsselskapene er diversifiseringseffekten noe større og mer varierende, med et gjennomsnitt mellom 30 og 40 prosent. Uansett er kravet vesentlig høyere enn under gjeldende regelverk.

3.4 Forsikringsselskapenes eksponering mot kommuner og fylkeskommuner

Tabell 3.2 viser utviklingen i forsikringsselskapenes eksponering mot kommuner og fylkeskommuner. Eksponeringen utgjorde 4,7 prosent av den samlede forvaltningskapitalen ved utgangen av 2013. Etter en økning fra 2005 har eksponeringen falt noe de senere årene.

Tabell 3.2. *Forsikringsselskapenes eksponering mot kommuner og fylkeskommuner.*

	2005		2007		2009		2011		2013	
	Mill.kr	% av FK	Mill.kr	% av FK	Mill.kr	% av FK	Mill.kr	% av FK	Mill.kr	% av FK
Livsforsikringsselskaper	9 637	1,6 %	10 307	1,4 %	44 534	5,6 %	50 633	5,6 %	51 916	4,8 %
Skadeforsikringsselskaper	1 239	1,2 %	589	0,5 %	3 833	3,0 %	8 285	6,0 %	6 949	4,4 %
Totalt	10 876	1,5 %	10 896	1,3 %	48 367	5,3 %	58 918	5,7 %	58 865	4,7 %

Kilde: Forsikringsselskapenes offentlige regnskaps- og tilsynsrapportering, FORT.

Den samlede eksponeringen var 59 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Av dette utgjorde lån 20 mrd. kroner, mens obligasjoner og sertifikater utgjorde 39 mrd. kroner. Under Solvens II vil obligasjoner og (andre) lån behandles likt i beregningen av kapitalkrav for kredittrisiko.

Tall publisert av SSB viser at samlet obligasjonsgjeld og sertifikatgjeld utstedt av kommuneforvaltningen hadde en markedsverdi på 95 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Samlet netto lånegjeld utgjorde 196 mrd. kroner for kommunene og 36 mrd. kroner for fylkeskommunene ved utgangen av 2013. Forsikringsselskapene utgjør dermed en betydelig finansieringskilde for norske kommuner. Det er grunn til å tro at forsikringsselskapene samlet sett vil kunne redusere eksponeringene mot uratede kommuner og fylkeskommuner i vesentlig grad som følge av det relativt høye kapitalkravet under Solvens II.

Redusert etterspørsel fra forsikringsselskaper etter kommuneobligasjoner vil kunne bidra til å øke den effektive renten og dermed kommunenes finansieringskostnader. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvor stor en slik effekt vil kunne bli. Kommunene kan motvirke en slik effekt ved å innhente rating, men det vil være kostnader forbundet med prosessen.

3.5 Oppsummering og avsluttende merknader

Solvens II-regelverket medfører at det kan bli mer kapitalkrevende å investere i kommuneobligasjoner enn hva som er tilfelle under gjeldende regelverk for norske forsikringsselskaper. Årsaken er at norske kommuner og fylkeskommuner generelt ikke har en rating fra et anerkjent kredittratingbyrå. I utgangspunktet er det lagt opp til at ikke-ratede kommuner og fylkeskommuner behandles tilsvarende som ikke-ratede foretak, og de vil dermed medføre høye kapitalkrav for kredittrisiko under Solvens II.

Det foreligger imidlertid en mulighet til å likestille eksponeringer mot kommuner og fylkeskommuner med eksponeringer mot stater, slik at disse genererer null i kapitalkrav (for kredittrisiko) under Solvens II. Dette tilsvarende reglene som gjelder for banker og andre institusjoner som er underlagt kapitaldekningsdirektivene, og kan kun anvendes dersom det godtgjøres at risikoen ikke er høyere enn for eksponeringer mot stater. For Norges del har det blitt konkludert med at vilkårene for likebehandling av eksponeringer mot kommuner/fylkeskommuner og eksponeringer mot stater ikke er oppfylt.

Dersom denne tolkningen opprettholdes og anvendes også for norske forsikringsselskaper under Solvens II, vil kapitalkravet for eksponeringer mot uratede kommuner og fylkeskommuner bli betydelig høyere enn for bankene. Dette skyldes bl.a. at Solvens II-regelverket ikke inneholder en mellomkategori tilsvarende 20 prosent risikovekt for kommuner og fylkeskommuner under bankregelverket, og at eksponeringene under Solvens II derfor behandles på lik linje med eksponeringer mot ikke-ratede foretak.

Konsekvensen av nytt regelverk kan bli at kommunesektoren vil oppleve det som mer krevende å få tilgang på langsiktig finansiering i kapitalmarkedene ettersom forsikringsselskapene antakelig vil redusere eksponeringen dersom kommuner og fylkeskommuner behandles som ikke-ratede foretak. Selskapenes samlede eksponering mot kommuner og fylkeskommuner utgjorde 59 mrd. kroner ved utgangen av 2013.

Kapitalkravet kan reduseres vesentlig dersom kommunene velger å innhente rating. Det vil imidlertid være kostnader forbundet med prosessen.

Finanstilsynet anser at kapitalkravene under Solvens II er for høye i forhold til den underliggende risikoen knyttet til eksponering mot kommuner og fylkeskommuner. Samtidig anses en kredittrisikovekt på null å gi et for lavt kapitalkrav. Svenske og danske myndigheter har signalisert at eksponeringer mot lokale og regionale myndigheter blir likestilt med eksponeringer mot sentrale myndigheter. Finanstilsynet legger likevel til grunn at den gjeldende norske reguleringen, som innebærer at eksponeringene ikke likestilles med eksponeringer mot stater, videreføres og anvendes også under Solvens II. Etter Finanstilsynets vurdering foreligger det ikke endringer i faktiske forhold som tilsier en revurdering av den tidligere beslutningen om ikke å likestille eksponering mot kommuner med eksponering mot stat. Dersom Finansdepartementet skulle ønske å revurdere regelverket på dette punktet, antas det at eventuelle endringer vil få effekt både for banker underlagt kapitaldekningsregelverket og forsikringsselskaper underlagt Solvens II-regelverket.

4. Skattemessige problemstillinger knyttet til Solvens II

4.1 Bakgrunn/Problemstilling

Forsikringsselskaper får skattemessig fradrag for avsetning til forsikringsfond eller annet fond som er nødvendig for å dekke eller sikre kontraktmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede, jf. skatteloven¹ § 8-5 første ledd. Etter det Finanstilsynet kjenner til er gjeldende praksis at de skattemessige avsetninger samsvarer med de forsikringstekniske avsetninger etter forsikringsvirksomhetsloven, slik også Finansdepartementet gir uttrykk for i Ot. prp. nr. 1 (2002-2003) avsnitt 7.3.4.²

Det kommende Solvens II-regelverket inneholder bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger som avviker til dels betydelig fra det gjeldende norske regelverket for disse avsetningene. Forskjellene mellom regelverkene gjelder først og fremst metodene for verdivurdering av de ulike avsetningskomponentene.

Finanstilsynet forventer at de forsikringstekniske avsetningene beregnet etter Solvens II-regelverket vil bli betydelig lavere enn avsetningene beregnet etter gjeldende soliditetsregelverk for et flertall av skadeforsikringsselskapene. Dette henger først og fremst sammen med Solvens II-regelverkets krav om at erstatningsavsetningen skal være uten sikkerhetsmarginer og diskonteres (dvs. utgjøre et beste estimat) og at det gjeldende kravet til sikkerhetsavsetninger erstattes av en risikomargin som generelt vil utgjøre et vesentlig lavere beløp. Dersom avsetninger beregnet etter Solvens II-regelverket også legges til grunn for praktiseringen av skatteloven § 8-5 første ledd, vil dette kunne bety en betydelig skatteskjerpelse for skadeforsikringsselskapene.

For livsforsikringsselskapene vil overgangen fra dagens avsetninger til Solvens II-avsetningene generelt ha mindre betydning. Det gjeldende regelverk for forsikringsmessige avsetninger i livsforsikring reflekterer beregningen av premiereserver knyttet til den enkelte kontrakt mv. Ved gjennomføringen av Solvens II-regelverket er det nødvendig å skille mellom avsetninger for solvensformål som må følge Solvens II-prinsippene, og avsetninger knyttet til kundeforholdet (kundens rettigheter, rett til overskudd mv.) som er fastsatt i gjeldende regelverk.³ Det vil derfor være et spørsmål om skatteregnskapet skal følge gjeldende avsetningsregelverk knyttet til kundeforholdet eller Solvens II-regelverket utarbeidet for soliditetsformål.

Når det gjelder eiendeler og andre forpliktelser er det mindre avvik mellom dagens verdivurdering og vurderingen etter Solvens II-prinsippene.

Hvis praktiseringen av skattelovens bestemmelser om fradrag for avsetninger til dekning av forsikringstekniske forpliktelser tilpasses beregningene av avsetninger etter Solvens II-regelverket, vil dette etter Finanstilsynets vurdering kunne ha til dels betydelige skattemessige effekter og dermed også effekter på spesielt skadeforsikringsselskapenes egenkapital og tilgjengelige kapital under Solvens II-regimet. Denne problemstillingen bør derfor avklares før Solvens II-regelverket trer i kraft fra 1. januar 2016.

¹ Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt.

² I dette avsnittet heter det bl.a. som følger: "Departementet legger til grunn at det i utgangspunktet foreligger en selvstendig skatterettslig begrensning for hvilke avsetninger som gir rett til fradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd, men viser til at fradraget i praksis synes å være sammenfallende med forsikringsvirksomhetslovens avsetningsordning fastsatt i lovens § 8-2."

³ Dette er nærmere omtalt i Finanstilsynets høringsforslag om gjennomføring av Solvens II, datert 12. august 2011.

Det kan nevnes at forsikringsselskapene i finansregnskapet i hovedsak balansefører forsikringsforpliktelser i samsvar med bestemmelsene om forsikringstekniske avsetninger i forsikringsvirksomhetsloven. (Årsregnskapsforskriften henviser til nevnte lov.) Finanstilsynet tar sikte på å vurdere konsekvensene av Solvens II-regelverket for regnskapsreglene innen utgangen av 2014. I vurderingen av hvorvidt Solvens II-regelverket skal legges til grunn for måling av forsikringsforpliktelsene, vil det også bli sett hen til at internasjonale regnskapsregler (IFRS) ventes å få egne vurderingsregler for forsikringskontrakter som vil gjelde fra 2018.

I avsnitt 4.2 nedenfor gis en kort oppsummering av de viktigste forskjeller mellom gjeldende norsk regelverk og Solvens II-bestemmelsene om verdivurderingen av forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring. En mer detaljert redegjørelse for de to settene med verdivurderingsregler er gitt i vedlegg 1. I avsnitt 4.3 blir det redegjort for noen foreløpige konsekvensberegninger av to alternativer for håndteringen av de skattemessige aspekter ved de endrede verdivurderingsregler for forsikringstekniske avsetninger som kommer med Solvens II. I avsnitt 4.4 omtales innspill vedrørende skattemessige aspekter som er sendt til Finanstilsynet på vegne av tre skadeforsikrings-selskaper. I avsnitt 4.5 redegjøres det kort for mulige konsekvenser for livsforsikringsselskapene. En kort oppsummering gis i avsnitt 4.6.

4.2 En sammenlikning av gjeldende verdivurderingsregler og Solvens II-regelverket for forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring

Nedenstående sammenlikning av gjeldende regelverk og Solvens II-regelverket for verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring gir nødvendig bakgrunnsinformasjon for konsekvensberegningene som presenteres i avsnitt 4.3. Det vises også til den korte beskrivelsen av de to regelverkene i vedlegg 1.

For skadeforsikringsforpliktelser er det tilsynelatende noen likhetstrekk mellom det gjeldende regelverket for forsikringstekniske avsetninger og Solvens II-regelverkets bestemmelser om slike avsetninger, i det minste hva angår hvilke komponenter som inngår i de samlede avsetninger:

- Det gjeldende regelverket omfatter komponentene premieavsetning, erstatningsavsetning og sikkerhetsavsetning.⁴
- Solvens II-regelverket omfatter komponentene beste estimat på premieavsetning, beste estimat på erstatningsavsetning og risikomarginen.

Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom verdivurderingsreglene som gjelder for disse to settene med avsetningskomponenter. De viktigste forskjellene oppsummeres nedenfor.

4.2.1 Premieavsetningen

Ifølge gjeldende regelverk kan premieavsetningen aldri settes til et lavere beløp enn uopptjent premie. Videre skal avsetningen settes til et høyere beløp dersom summen av forventede

⁴ Det ses her bort fra kravet til reassuranseavsetning som p.t. kun benyttes som en korreksjonspost ved beregningen av ansvarlig kapital. Denne avsetningskomponenten vil bortfalle når Solvens II-regelverket gjennomføres, siden dette regelverket omfatter kapitalkrav for motpartsrisiko relatert til selskaperes reassurandører.

erstatningskostnader for de såkalte CBNI-skader⁵ og direkte og indirekte skadebehandlingskostnader knyttet til disse skadene overstiger ikke opptjent premie.

Solvens II-regelverket inneholder ingen bestemmelser om at uopptjent premie skal være en nedre grense for premieavsetningen. Solvens II-kravet til premieavsetning skal som hovedregel settes til forventet diskontert verdi av kontantstrømmene knyttet til fremtidige skadetilfeller som faller innenfor "kontraktens grense". Det skal i denne sammenheng påpekes at skadetilfeller som faller innenfor "kontraktens grense" er et videre begrep enn CBNI-skader, idet disse vil kunne omfatte fremtidige skader knyttet til bindende forsikringskontrakter inngått av selskapet, men der forsikringsperioden ikke har begynt å løpe.

På den annen side presiseres det i Solvens II-regelverket at alle forventede fremtidige kostnadsøkninger skal hensyntas (før kontantstrømmene diskonteres), herunder spesielt effekter av ordinær prisvekst (økonomisk inflasjon) og kravinflasjon (juridisk inflasjon) utover den ordinære prisveksten.⁶

Det forventes at beste estimat på premieavsetningen etter Solvens II-regelverket normalt vil bli lavere enn uopptjent premie og følgelig lavere enn premieavsetningen under gjeldende regelverk. Noen unntak vil imidlertid kunne forekomme, f.eks. i tilfeller der forsikringsselskapet har underpriset risikoen eller der nivået på diskonteringsrenten (den risikofrie rentekurven) er lav i forhold til de forventede fremtidige kostnadsøkninger som skal hensyntas.

4.2.2 Erstatningsavsetningen

Ifølge gjeldende regelverk kan selskapenes faktiske erstatningsavsetning diskonteres gitt at visse (strengt) kriterier er oppfylt.⁷ I praksis medfører dette at diskontering av erstatningsavsetningen er en opsjon kun for de langhalede bransjene, f.eks. motorvognansvarsforsikringer og yrkesskade-forsikringer. Konsekvensen har vært at norske skadeforsikringsselskaper i svært liten grad har valgt å diskontere erstatningsavsetningen.

På tilsvarende måte som for premieavsetningen er hovedbestemmelsen i Solvens II-regelverket at erstatningsavsetningen skal settes til forventet diskontert verdi av kontantstrømmene knyttet til skadetilfeller som har inntruffet men ikke er ferdig oppgjort, dvs. de samme skadetilfeller som dekkes av erstatningsavsetningen under gjeldende regelverk. Også når det gjelder beregningen av beste estimat for erstatningsavsetningen presiseres det i Solvens II-regelverket at alle forventede fremtidige kostnadsøkninger, som følge av f.eks. ordinær prisvekst og kravinflasjon, skal hensyntas.

Det legges til grunn at beste estimat på erstatningsavsetningen beregnet i samsvar med Solvens II-regelverket normalt vil bli lavere enn selskapenes faktiske erstatningsavsetning under det nåværende regelverket. Unntak vil likevel kunne forekomme, f.eks. i tilfeller der nivået på diskonteringsrenten (den risikofrie rentekurven) er lav i forhold til de forventede fremtidige kostnadsøkninger som skal hensyntas.

⁵ Fremtidige skader som er dekket av forsikringskontraktene men ennå ikke inntruffet ("Covered But Not Incurred").

⁶ Jf. artikkel 78 i direktiv 2009/138/EF.

⁷ Jf. rådsdirektiv 91/674/EØF artikkel 60 første ledd bokstav g.

Et usikkerhetsmoment vil være i hvilken grad selskapenes faktiske erstatningsavsetning er lagt til "den sikre side" (dvs. inneholder sikkerhetsmarginer). Erfaringene med gjeldende regelverk er at selskapenes faktiske erstatningsavsetning gjennomgående ligger markert over de beregnede minstekrav. For mindre og mellomstore selskaper (og spesialselskaper) kan dette delvis skyldes at selskapets porteføljesammensetning avviker fra porteføljesammensetningen til de store selskapene som bidrar med datagrunnlag (risikostatistikk) til estimeringen av parameterne som benyttes ved minstekravsberegningene. Imidlertid ligger også den faktiske erstatningsavsetningen til selskap som har fått adgang til å benytte selskaps-spesifikke parameterverdier ved beregningen av minstekravene til avsetninger, ofte betydelig over minstekravene.

4.2.3 Sikkerhetsavsetningen vs. risikomarginen

Den største forskjellen mellom verdivurderingsprinsippene i gjeldende regelverk og Solvens II-regelverket for forsikringstekniske avsetninger gjelder metodene for beregning av hvilke avsetninger et skadeforsikrings-selskap må ha utover de beregnede krav til premieavsetning og erstatningsavsetning for å tilfredsstille kravet om at avsetningene skal være tilstrekkelige til å dekke selskapets samlede forsikringsforpliktelse.

I gjeldende regelverk bestemmes minstekravet til sikkerhetsavsetning i prinsippet indirekte ved å kreve at summen av minstekravene til premieavsetning, erstatningsavsetning og sikkerhetsavsetning skal dekke de samlede forsikringsforpliktelse med 99 prosent sannsynlighet.⁸ I praksis blir det foretatt tilnærmede beregninger basert på bl.a. den beregnede variansen til de samlede forsikringsforpliktelse.

Ifølge Solvens II-regelverket skal risikomarginen i prinsippet fastsettes slik at verdien av det samlede kravet til forsikringstekniske avsetninger (summen av beste estimat og risikomarginen) tilsvarer det beløp et forsikrings-selskap forventes å kreve for å overta og oppfylle de aktuelle forsikringsforpliktelse.⁹ I praksis vil risikomarginen bli beregnet ved hjelp av den såkalte Cost-of-Capital-metoden¹⁰, jf. de utfyllende kommentarer i vedlegg 1.

Metodene for beregning av minstekravet til sikkerhetsavsetning og risikomarginen er med andre ord vesensforskjellige og det er derfor i utgangspunktet ikke innlysende hvilken metode som vil medføre det høyeste kravet til avsetning. Erfaringene fra rundene med konsekvensberegninger av Solvens II-regelverket (QIS-ene) viser imidlertid at kravet til risikomargin generelt ligger vesentlig under det beregnede minstekravet til sikkerhetsavsetning. Det vises også til konsekvensberegningene som er oppsummert i avsnitt 4.3 nedenfor.

I tillegg kommer at mange skadeforsikrings-selskaper opererer med til dels betydelige sikkerhetsavsetninger utover minstekravet, jf. vedlegg 3 som gir en oversikt over skadeforsikrings-selskapenes forsikringstekniske avsetninger pr. 31. desember 2013. Differansen mellom de samlede faktiske sikkerhetsavsetninger under gjeldende regelverk og de samlede risikomarginer beregnet i samsvar med Solvens II-regelverket vil derfor utgjøre et betydelig beløp.

⁸ Minstekravet til sikkerhetsavsetning blir følgelig lik differansen mellom 99 prosent-fraktilen i sannsynlighetsfordelingen til de samlede forsikringsforpliktelse og summen av minstekravene til premieavsetning og erstatningsavsetning.

⁹ Jf. artikkel 77 tredje ledd i direktiv 2009/138/EF.

¹⁰ Jf. artikkel 31 TP18 til 33 TP20 i utkastet til kommisjonsforordning datert 14. mars 2014.

4.2.4 Noen vurderinger og merknader

Det er de ovennevnte forskjeller mellom kravene til forsikringstekniske avsetninger etter hhv. gjeldende regelverk og Solvens II-regelverket som etter Finanstilsynets vurdering krever en avklaring med hensyn til eventuelle skattemessige effekter knyttet til gjennomføringen av Solvens II-regelverket og hvilke konsekvenser de skattemessige effektene i tilfelle vil ha for skadeforsikringsselskapenes tilgjengelige solvenskapital under Solvens II.

Det vises for øvrig til vedlegg 3 der det gis en samlet oversikt over skadeforsikringsselskapenes forsikringstekniske avsetninger pr. 31. desember 2013.

Etter Finanstilsynets vurdering vil det være den samlede differansen mellom summen av faktiske erstatningsavsetninger og faktiske sikkerhetsavsetninger etter gjeldende regelverk og summen av beste estimat og risikomarginen etter Solvens II-regelverket som vil utgjøre mesteparten av de forannevnte forskjeller. I avsnitt 4.3 nedenfor blir det derfor fokusert på (konsekvensene av) denne differansen.

Merknader:

- Finanstilsynet har foreløpig ikke tilgang på tilstrekkelig pålitelig informasjon til å kunne beregne differansen mellom premieavsetningen etter gjeldende regelverk og beste estimat på premieavsetningen etter Solvens II-regelverket. Dette gjelder spesielt for den delen av kontantstrømmene som er knyttet fremtidige skadetilfeller som faller innenfor kontraktens grense, men som etter gjeldende regelverk ikke omfattes av CBNI-skadene (og følgelig ikke dekkes av gjeldende premieavsetning). Forholdet behandles ikke i Finanstilsynets stresstester og ble heller ikke håndtert tilstrekkelig detaljert og presist i de gjennomførte konsekvensberegninger av Solvens II (QIS-ene).
- Det kan uansett være et spørsmål om det i skatteregnskapet vil bli lagt til grunn andre verdivurderingsprinsipper for premieavsetningen enn de som følger av gjeldende regelverk. En anvendelse av Solvens II-regelverkets verdivurderingsprinsipper vil kunne innebære en forhåndsbeskatning av forventet overskudd på deler av forsikringsvirksomheten i det kommende kalenderåret, herunder for virksomhet knyttet til bindende kontrakter inngått før balansedagen men der forsikringsperioden begynner å løpe etter balansedagen. Hvis det konkluderes med at et slikt forventet fremtidig overskudd uansett ikke vil inngå i grunnlaget for beregning av skatt, kan det også i konsekvensberegningene av skattemessige effekter av Solvens II ses bort fra differansen mellom premieavsetningen etter gjeldende regelverk og beste estimat på premieavsetningen etter Solvens II-regelverket.

4.3 Illustrasjoner av mulige skattemessige effekter for skadeforsikringsselskapene av gjennomføringen av Solvens II

4.3.1 Kort om alternativene som vurderes

Nedenfor blir det (kort) redegjort for noen mulige skattemessige effekter av gjennomføringen av Solvens II. I utgangspunktet blir det fokusert på følgende alternativer:

- (A) De gjeldende (overordnede) bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger i forsikringsvirksomhetsloven legges til grunn for den skattemessige behandlingen av avsetningene.

- (B) Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av forsikringstekniske forpliktelser legges til grunn også for den skattemessige behandlingen av de forsikringstekniske avsetninger.

Alternativene A og B kan betraktes som "ytterpunkter" for drøftingen av mulige skattemessige effekter av gjennomføringen av Solvens II. I praksis vil det finnes en rekke mulige løsninger mellom disse to alternativer. Noen slike mellomalternativer kan være som følger:

- De gjeldende bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger videreføres, men det strammes inn på praktiseringen av skattelovens § 8-5 første ledd. Dette kan f.eks. gjelde hvor stor andel av sikkerhetsavsetningen det kan "gis fradrag for [...] for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede". Tilsvarende kan gjelde helt eller delvis for eventuelle "sikkerhetsmarginer" i erstatningsavsetningen (herunder "marginer" som følge av at selskapene etter gjeldende praksis ikke diskonterer denne avsetningen).
- Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av forsikringsforpliktelser legges til grunn for skatteformål, men suppleres med utfyllende bestemmelser om et (skatterelatert) tillegg til Solvens II-avsetningen som kan knyttes til selskapets behov for "å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede". Det må i tilfelle utformes klare regler for fastsettelse av et slikt tillegg.

En mulig løsning kan også være at den skattemessige behandlingen av de forsikringstekniske avsetningene løsrives helt fra verdivurderingsprinsippene som benyttes i henholdsvis gjeldende forsikringsvirksomhetslov og Solvens II-balansen.

Nedenfor blir det ikke redegjort for konsekvensberegninger av de forannevnte mellomalternativer. Etter Finanstilsynets vurdering vil det være lite hensiktsmessig å foreta slike konsekvensberegninger uten at det foreligger nærmere føringer fra Finansdepartementet.

4.3.2 Engangseffekter og utsatte skatteforpliktelser

Etter Finanstilsynets vurdering er det viktig å skille mellom følgende aspekter:

- (i) En eventuell permanent endring i verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetninger, noe som kan innebære en engangseffekt på skadeforsikringsselskapenes skattekostnader, men ingen utsatt skatteforpliktelse.
(Det kan i denne sammenheng bemerkes at endringen i verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetninger vil påvirke selskapets egenkapital og dermed den tilgjengelige kapitalen under Solvens II, noe som igjen må ses i sammenheng med kapitalkravet for forsikringsrisiko som introduseres med Solvens II-regelverket.)
- (ii) Den potensielle effekten av Solvens II-scenarioene på skadeforsikringsselskapenes resultater, noe som vil medføre en økt utsatt skadefordel (eventuelt en redusert utsatt skatteforpliktelse) i Solvens II-balansen.
Dette vil ikke påvirke den tilgjengelige kapitalen under Solvens II, men kan i gitte situasjoner hensynstas som en risikoreduserende effekt og dermed komme til fradrag i solvenskapitalkravet.

Konsekvensberegningene som oppsummeres nedenfor, gjelder problemstillingen vist til i punkt (i). En nærmere vurdering av problemstillingen gitt ved punkt (ii) krever bl.a. informasjon om situasjonen i det enkelte selskap hva angår størrelsen på eventuelle utsatte skatteforpliktelser eller utsatte skattefordeler. Relevante bestemmelser for håndteringen av den sistnevnte problemstillingen er gitt ved artikkel 193 ALAC 3 (om justering for den tapsabsorberende evnen til utsatt skatt) i EU Kommisjonens utkast til forordning, der det bl.a. heter som følger:

1. *The adjustment for the loss-absorbing capacity of deferred taxes shall be equal to the change in the value of deferred taxes of insurance and reinsurance undertakings that would result from an instantaneous loss of an amount that is equal to the sum of the following:*
 - (a) *the Basic Solvency Capital Requirement referred to in Article 103(a) of Directive 2009/138/EC;*
 - (b) *the adjustment for the loss-absorbing capacity of technical provisions referred to in Article ALAC2;*
 - (c) *the capital requirement for operational risk referred to in Article 103(b) of Directive 2009/138/EC.*
2. *For the purpose of paragraph 1, deferred taxes shall be valued in accordance with Article V7. Where the loss referred to in paragraph 1 would result in the increase in deferred tax assets, insurance and reinsurance undertakings shall not utilise this increase for the purpose of the adjustment unless they are able to demonstrate that future profits will be available in accordance with Article V7(3), taking into account the magnitude of the loss referred to in paragraph 1 and its impact on the undertaking's current and future financial situation.*

Problemstillingen gitt ved punkt (ii) blir i liten grad kommentert nedenfor. Det skal imidlertid nevnes at Finanstilsynet er generelt skeptisk til at selskapene skal få adgang til å hensynte utsatt skattefordel ved beregningen av solvenskapitalkravet slik det åpnes for ved annet ledd i den ovennevnte artikkel. Norske forsikringsselskaper fikk ikke adgang til å hensynte dette aspektet i forbindelse med den siste runden med konsekvensberegninger av Solvens II-regelverket (QIS5) og dette aspektet er heller ikke innarbeidet i Finanstilsynets stresstester.

4.3.3 Beregningsresultater

Utgangspunktet for konsekvensberegningene som det redegjøres for nedenfor er skadeforsikrings-selskapenes stresstestresultater pr. 31. desember 2013.

Det vises i denne sammenheng til at Finanstilsynets stresstester er noe forenklet i forhold til den foreliggende dokumentasjon av standardmetoden for beregning av solvenskapitalkravet (SCR) under Solvens II.

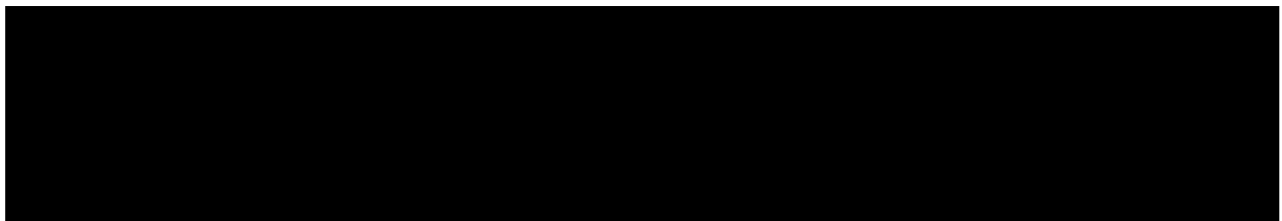
Videre er stresstestene basert på enkelte forenklinger sammenliknet med Solvens II-regelverkets bestemmelser når det gjelder verddivurderingen av forsikringstekniske avsetninger:

- Det foretas ingen beregning av beste estimat på premieavsetningen, men forutsettes at premieavsetningen i all hovedsak settes lik uopptjent premie.

- Beregningen av beste estimat på erstatningsavsetningen tar utgangspunkt i gjeldende faktiske erstatningsavsetning og forventet avløp av denne. Det foretas verken oppjusteringer for eventuelle utelatte effekter av fremtidig inflasjon eller andre relevante kostnadsøkninger eller nedjusteringer for å eliminere eventuelle effekter av at erstatningsavsetningen er konservativt beregnet (lagt til "den sikre side").

Disse forenklingene medfører at den samlede effekten av reklassifiseringen av de forsikringstekniske avsetninger som følge av gjennomføringen av Solvens II-regelverket høyst sannsynlig blir noe undervurdert, men likevel slik at dette ikke påvirker relevansen av de foretatte konsekvensberegninger.

Merknad:



Alternativ A

I dette alternativet forutsettes det at forsikringsvirksomhetslovens overordnede bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger legges til grunn for den skattemessige behandlingen av avsetningene. Det blir følgelig ingen permanente endringer i de forsikringstekniske avsetninger som det etter skattelovens § 8-5 første ledd kan gis fradrag for. Dette innebærer igjen at beregningene av tapspotensial og bufferkapital fra Stresstest I pr. 31. desember 2013 kan benyttes som "proxies" for hhv. solvenskapitalkravet og solvenskapitalen under Solvens II. Beregningsresultatene for denne stresstesten er oppsummert i tabell 4.1 nedenfor. Tabellen gir en oversikt for grupper av selskaper samt for enkelte av selskapene der de faktiske forsikringstekniske avsetninger er høye.

Det fremgår av tabellen at skadeforsikringsselskapenes samlede bufferkapital (samlet solvenskapital) er ca. 88 prosent høyere enn det samlede tapspotensialet (samlet solvenskapitalkrav) ved utløpet av 2013. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom selskapene.

Tabell 4.1. Tapspotensial (solvenskapitalkrav) og bufferkapital (solvenskapital) pr. 31. desember 2013. Beløp i MNOK.

I de mindre gjensidige selskapene, herunder også brannkassene, og captivene (egenforsikrings-selskapene) er dekningsprosenten vesentlig høyere enn 200:

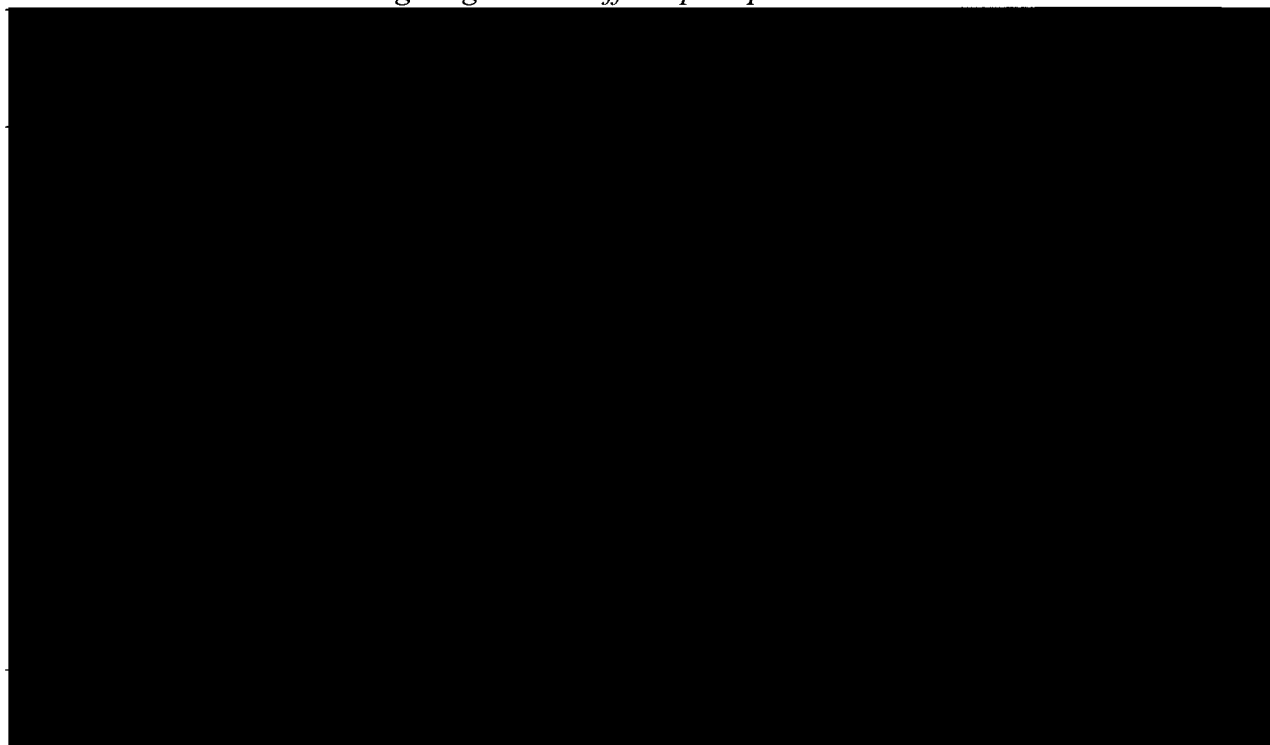
- De mindre gjensidige selskapene er gjennomgående godt kapitalisert også under det gjeldende soliditetsregelverket og disponerer generelt en ansvarlig kapital som i betydelig grad overstiger minstekravet til slik kapital.¹¹
- Captivene har på sin side i betydelig grad bygget opp sikkerhetsavsetninger utover minstekrav til denne avsetningskomponenten. Noe av bakgrunnen for dette er et ønske om å ha en buffer mot katastrofeeksponeringer.

På den annen side er dekningsprosenten i aksjeselskapene (med unntak av captivene) markert lavere enn 200. Dette kan i noen grad føres tilbake på at disse selskapene i mindre grad har (kunnet) bygge opp sikkerhetsavsetninger utover minstekravet.

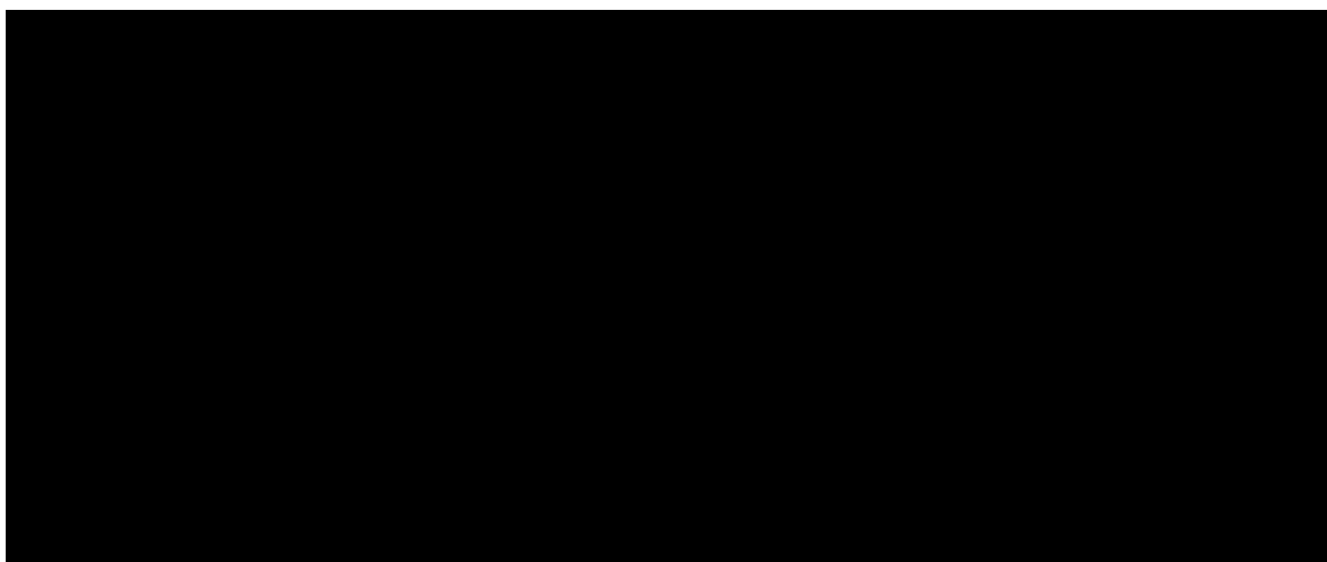
Det vises også til tabell 4.2 som gir en oversikt over hvordan selskapenes bufferkapital ved utløpet av 2013 er fordelt mellom konsekvensen av den endrede verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetninger og annen bufferkapital.

¹¹ For disse selskapene vil det generelt være det nominelle minstekravet som er det effektive kravet til ansvarlig kapital, jf. Finanstilsynets rundskriv 13/2013.

Tabell 4.2. Fordeling av samlet bufferkapital mellom endret verdivurdering av forsikrings-tekniske avsetninger og annen bufferkapital pr. 31. desember 2013. Prosent.



Noen utfyllende kommentarer til tabellene 1 og 2:



En fullstendig oversikt over skadeforsikringsselskapenes tapspotensial og bufferkapital ved utløpet av 2013 er gitt i et vedlegg 2.

Alternativ B

I dette alternativet forutsettes det at Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger legges til grunn for den skattemessige behandlingen av disse

avsetningene. Det vises imidlertid til merknadene om verdivurderingen av premieavsetningen under punkt 4.2.4.

Forutsetningen for dette alternativet innebærer at beregningene av bufferkapital fra Stresstest I pr. 31. desember 2013 må justeres for å kunne benyttes som en "proxy" for solvenskapitalen under Solvens II. Justeringen består i at et beløp som tilsvarer den endrede verdivurderingen av erstatningsavsetningen og sikkerhetsavsetningen ikke lenger gir fradrag etter skattelovens § 8-5 første ledd. (Det antas med andre ord at den endrede verdivurderingen representerer en permanent endring (reduksjon) i de forsikringstekniske avsetninger.)

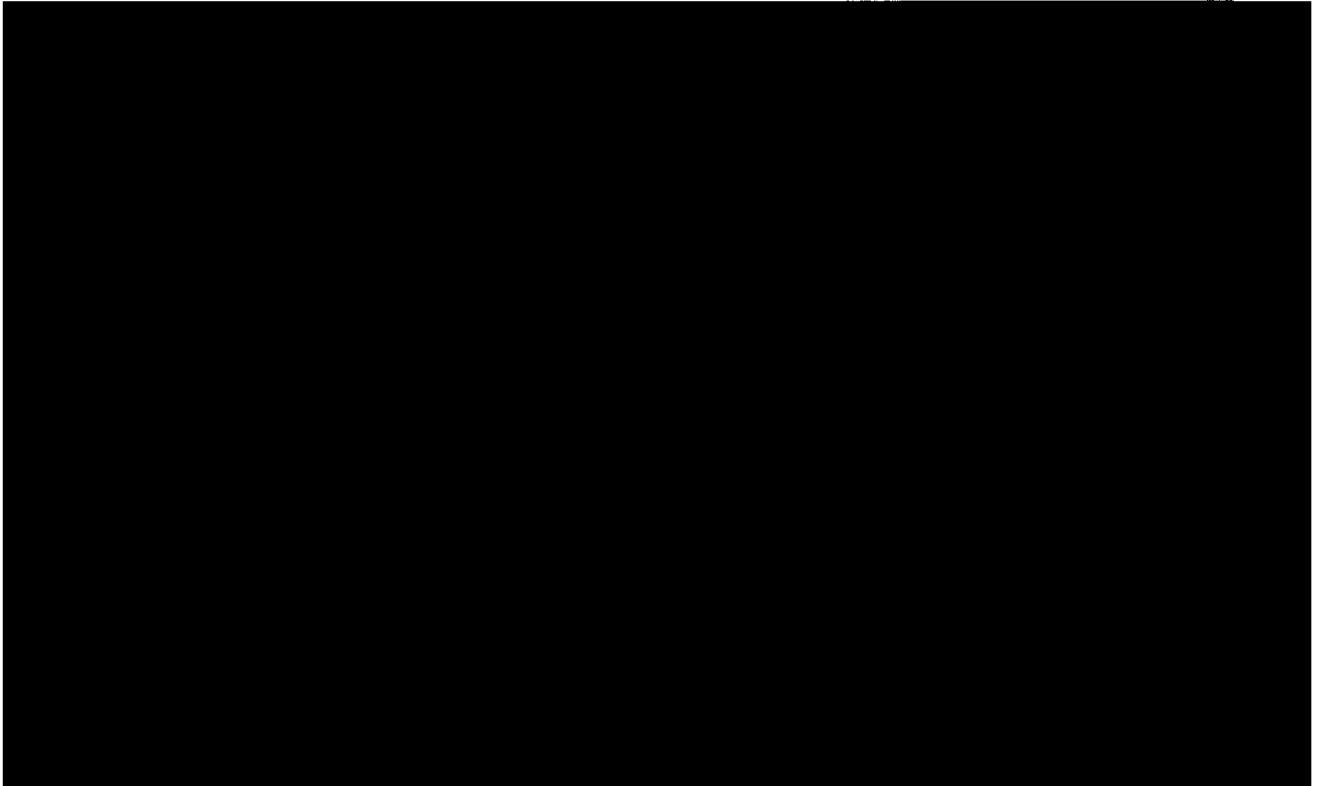
Som en forenklende forutsetning (og i første omgang for illustrasjonsformål) legges det til grunn at den endrede verdivurderingen innebærer en momentan skattekostnad for skadeforsikringsselskapene som utgjør 27 prosent av dette beløpet.

I tabell 4.3 gis en oversikt over den endrede verdivurdering av de forsikringstekniske avsetninger og hvordan denne er fordelt mellom endret verdivurdering av erstatningsavsetningen og sikkerhetsavsetningen.

Det fremgår av tabellen at den endrede verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetninger utgjør i alt NOK 27,8 mrd. for alle skadeforsikringsselskapene sett under ett. Av dette stammer 83 prosent fra den endrede verdivurderingen av sikkerhetsavsetningen (differansen mellom faktisk sikkerhetsavsetning og risikomarginen).

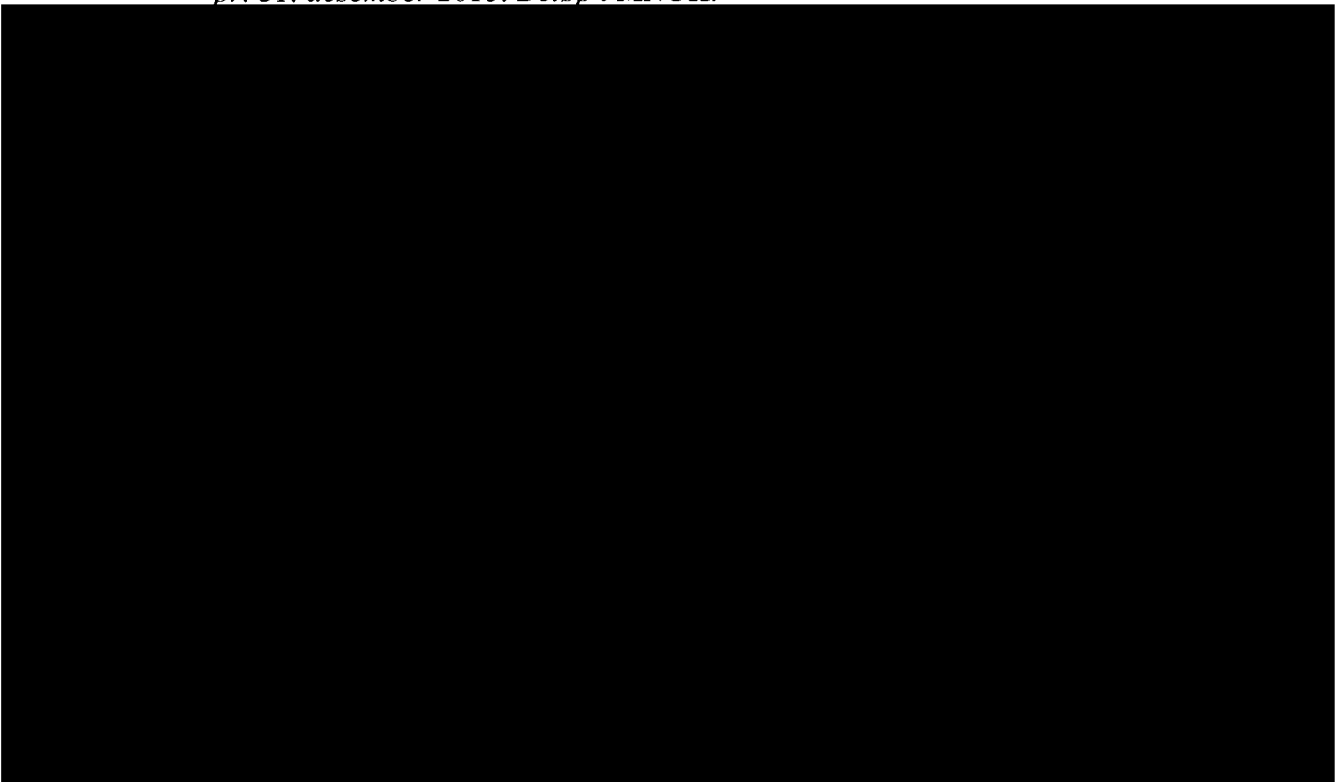
Med de forutsetninger som det er redegjort for ovenfor vil den endrede verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetninger kunne medføre en skattekostnad på ca. NOK 7,5 mrd. for skadeforsikringsselskapene sett under ett.

Tabell 4.3. Endret verdivurdering av erstatningsavsetningen og sikkerhetsavsetningen pr. 31. desember 2013. Beløp i MNOK.

A large black rectangular area redacting the content of Table 4.3.

Hvis den beregnede skattekostnaden hensyntas, blir selskapenes bufferkapital og dekningsprosent som vist i tabell 4.4. (Tapspotensialene er de samme som i tabell 4.1.)

Tabell 4.4. Tapspotensial (solvenskapitalkrav) og justert bufferkapital (solvenskapital) pr. 31. desember 2013. Beløp i MNOK.

A large black rectangular area redacting the content of Table 4.4.

En sammenlikning av tabellene 4.1 og 4.4 viser at dersom den beregnede skattekostnaden på MNOK 7 515,0 går til fradrag i selskapenes samlede bufferkapital (slik denne er rapportert pr. 31. desember 2013) vil dekningsprosenten for alle skadeforsikringsselskaper sett under ett reduseres fra 187,7 prosent til 162,8 prosent, dvs. med 24,9 prosentpoeng. Reduksjonen i dekningsprosenten varierer imidlertid betydelig mellom grupper av selskap.

For de øvrige egenforsikringsselskapene og de store sjøforsikringsselskapene (Gard, Skuld og Norwegian Hull Club sett under ett) blir reduksjonen av dekningsprosenten hhv. 36,3 og 31,7 prosentpoeng.

For de mindre og mellomstore aksjeselskapene (ekskl. captivene) er reduksjonen i dekningsprosenten beregnet til 13,0 prosentpoeng for gruppen av selskaper under ett, men det er noen variasjoner mellom selskapene i denne gruppen.

Den minste reduksjonen i dekningsprosenten er det de mindre gjensidige selskapene som eventuelt vil erfare – med 4,3 prosentpoeng for de gjensidige brannkassene, 5,0 prosentpoeng for de gjensidige sjøforsikringsselskapene og 8,5 prosentpoeng for de gjensidige landbaserte selskapene.

4.4 Mottatte innspill om skattemessig behandling

Finanstilsynet har ved noen anledninger mottatt forespørsler fra skadeforsikringsselskaper med spørsmål om eventuelle skattemessige effekter som følge av at Solvens II-avsetningene blir vesentlig lavere enn de forsikringstekniske avsetninger som følger av gjeldende regelverk. Finanstilsynet har påpekt at dette spørsmålet ligger utenfor tilsynets kompetanseområde, og at det kan være mer hensiktsmessig å rette slike henvendelser til Finansdepartementet. Finanstilsynet kjenner ikke til om Finansdepartementet har mottatt noen henvendelser om denne problemstillingen.

Finanstilsynet har mottatt et brev med innspill på vegne av tre skadeforsikringsselskaper

I brevet vises det til at den skattemessige effekten vil ha stor betydning for selskapenes soliditet, og at det er behov for å avklare spørsmålet før Solvens II trer i kraft. Spesielt bes Finanstilsynet om å avklare spørsmålet i dialog med Finansdepartementet.

I brevet tas det til orde for at avsetning av midler til dekning av kapitalkravene (solvenskapitalkravet og interne "kapitalkrav" fastsatt i egenvurderingen av risiko og solvens (ORSA)) bør være fradragsberettiget på lik linje med de forsikringstekniske avsetningene etter Solvens II.

Det vises til at det følger av ordlyden i skattelovens § 8-5 at det foreligger fradragsrett for "avsetning til forsikringsfond eller annet fond som er nødvendig for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede".

Det vises videre til at solvenskapitalkravet skal dekke alle typer kvantifiserbar risiko, og at formålet med dette nettopp er at selskapet til enhver tid skal ha midler til å kunne dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede.

I brevet hevdes det også at begrunnelsen for å gi fradragsrett for sikkerhetsavsetninger under gjeldende regelverk, var at slike avsetninger hadde som formål å gi en "ekstra sikkerhet under fremtidige ekstraordinære påkjenninger i tillegg til den sikkerhet som forsikringsfondet vanligvis byr", jf. Ot.prp. nr. 28 (1958) side 8 flg. Det fremheves at solvenskapitalkravet under Solvens II dekker nettopp den type risiko som menes med "fremtidige ekstraordinære påkjenninger". Videre påpekes det at i den ovennevnte proposisjonen ble lagt vekt på at sikkerhetsfond var et lovpålagt krav i tillegg til forsikringsfondet, og at solvenskapitalkravet og interne "kapitalkrav" (ORSA) under Solvens II viderefører sikkerhetsavsetningenes regulatoriske funksjon.

Det pekes også på at selskapenes evne til å dekke sine forpliktelser først og fremst vil bli utfordret under katastrofelignende hendelser. Under Solvens II vil det være kapitalkravene, og ikke de forsikringstekniske avsetningene, som tar høyde for slike hendelser.

I brevet argumenteres det også for at den regnskapsmessige behandlingen av minstekapitalkravet og solvenskapitalkravet ikke har noen betydning for den skattemessige behandlingen.

Finanstilsynet tar ikke stilling til de fremførte argumentene. Etter avtale med de aktuelle selskapene vedlegges de mottatte innspillene som vedlegg 4.

4.5 Konsekvenser for livsforsikringsselskapene

I beregningen av forsikringstekniske avsetninger under Solvens II skal de samme overordnede prinsippene benyttes for livsforsikring og skadeforsikring. Det innebærer at også for livsforsikring skal verdien av forsikringstekniske avsetninger bestå av summen av et beste estimat og en risikomargin. Beste estimat skal beregnes som forventet nåverdi av fremtidige kontantstrømmer (uten sikkerhetsmarginer) der den relevante risikofrie renten benyttes som diskonteringsrente. Beregningen av beste estimat skal bygge på oppdatert informasjon og realistiske forutsetninger. Risikomarginen skal beregnes etter den såkalte "Cost-of-Capital"-metoden og skal reflektere kostnaden ved å holde kapital inntil nåværende portefølje er avviklet.

For norske livsforsikringsselskap vil en av de viktigste endringene i forhold til dagens praksis være at nåverdien av forsikringstekniske avsetninger skal beregnes med den til enhver tid gjeldende risikofrie rente som diskonteringsrente og ikke med grunnlagsrenten som i dag. Dette innebærer at verdien av de forsikringstekniske avsetninger for garanterte ytelser vil fluktuere i takt med

endringer i det langsiktige rentenivået. Verdien av de forsikringstekniske avsetninger skal, i tillegg til de garanterte ytelsene, inkludere forventet overskuddstildeling til kundene. Videre skal verdien av avgitte garantier inkluderes i verdsettelsen og det skal tas hensyn til antatt kundeatferd (flytting og lukking av kontrakter) og antatte fremtidige handlinger fra selskapets side. Fremtidige fortjenesteelementer knyttet til fremtidige premier kan også inngå i verdivurderingen etter visse kriterier.

På tilsvarende måte som under vurderingen av konsekvenser for skadeforsikringsselskapene, vurderes her konsekvensene av en eventuell permanent endring i verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetningene for skatteformål, noe som kan innebære en engangseffekt på livsforsikringsselskapenes skattekostnader, men ingen utsatt skatteforpliktelse. En slik engangseffekt vil påvirke selskapets egenkapital og dermed den tilgjengelige kapitalen under Solvens II.

Utgangspunktet for konsekvensberegningene som det redegjøres for nedenfor, er livsforsikringsselskapenes stresstestresultater pr. 31. desember 2013, modifisert med visse mindre endringer i metodikken som er gjennomført med virkning fra rapporteringen pr. 31. mars 2014.

Det må tas noen vesentlige forbehold vedrørende relevansen av beregningene. Finanstilsynets stresstester er forenklet i forhold til de omfattende og komplekse kravene til beregning av forsikringstekniske avsetninger under Solvens II, og selskapenes utfylling kan også i enkelte tilfeller være mangelfull. Likevel vil stresstestmetodikken grovt sett gi resultater noenlunde i tråd med Solvens II.

Det må dessuten tas høyde for at enkelte uavklarte problemstillinger knyttet til fastsettelsen av rentekurven under Solvens II kan påvirke verdien av avsetningene i vesentlig grad. Tilsvarende vil endringer i rentemarkedene også påvirke nivået på avsetningene. Verdien vil også bli vesentlig påvirket av avklaringer av forutsetninger for opptrapping til ny dødelighetstariff, jf. Finanstilsynets brev av 2. april 2014 og Finansdepartementets brev av 27. mars 2014.

Til tross for de ovennevnte forbeholdene antas det at de foretatte konsekvensberegningene gir et relevant, men grovt, bilde av mulige effekter.

Alternativ A

I dette alternativet forutsettes det at forsikringsvirksomhetslovens overordnede bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger legges til grunn for den skattemessige behandlingen av avsetningene. Det blir følgelig ingen permanente endringer i de forsikringstekniske avsetningene som det etter skattelovens § 8-5 første ledd kan gis fradrag for. Dette innebærer igjen at beregningene av stresstest I pr. 31. desember 2013 kan benyttes som estimater for solvensposisjonen under Solvens II. For ordens skyld bemerkes at i stresstesten inngår tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond i kapitalen, mens de vil medregnes til å redusere solvenskapitalkravet under Solvens II. Denne forskjellen påvirker dekningsprosentene, men ikke nivået på den overskytende kapitalen.

Beregningsresultatene for denne stresstesten er oppsummert i tabell 4.5 nedenfor.

Tabell 4.5. Tapspotensial (solvenskapitalkrav) og bufferkapital (solvenskapital) pr. 31. desember 2013. Beløp i MNOK.

Det fremgår av tabellen at livsforsikringsselskapenes samlede bufferkapital (samlet solvenskapital) var ca. NOK 12,6 mrd. lavere enn det samlede tapspotensialet (samlet solvenskapitalkrav) ved utløpet av 2013. Den samlede dekningsprosenten var 91. Det er imidlertid forskjeller mellom selskapene. Det presiseres at Omnibus II-direktivets vedtak om overgangsordninger og andre tiltak knyttet til langsiktige garantier ikke er innarbeidet i Finanstilsynets stresstest.

Alternativ B

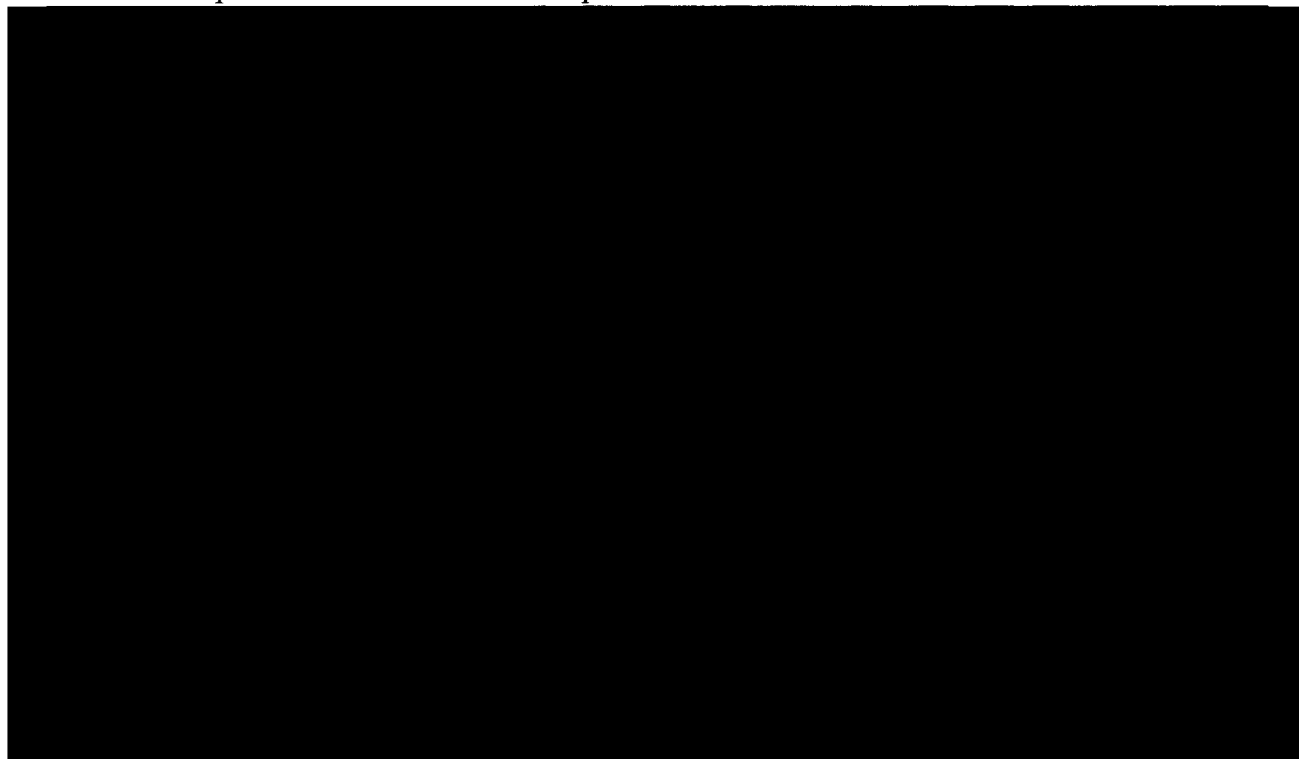
I dette alternativet forutsettes det at Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger legges til grunn for den skattemessige behandlingen av disse avsetningene.


Forutsetningen for dette alternativet innebærer at beregningene av bufferkapital fra stresstest I pr. 31. desember 2013 må justeres for å kunne benyttes som et estimat på solvenskapitalen under Solvens II. Justeringen består i at et beløp som tilsvarer den endrede verdivurderingen av avsetningene ikke lenger gir fradrag etter skattelovens § 8-5 første ledd. (Den endrede verdivurderingen representerer en permanent endring i de forsikringstekniske avsetningene.)

Som en forenkende forutsetning (og i første omgang for illustrasjonsformål) legges det til grunn at den endrede verdivurderingen innebærer en momentan skattekostnad for livsforsikringsselskapene som utgjør 27 prosent av dette beløpet.

I tabell 4.6 gis en oversikt over den endrede verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetningene og hvor mye dette utgjør i prosent av dagens avsetninger for de enkelte selskapene.

Tabell 4.6. Endret verdivurdering av de forsikringstekniske avsetningene pr. 31. desember 2013. Beløp i MNOK.



Det fremgår av tabellen at den endrede verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetningene innebærer en økning på NOK 4,1 mrd. for alle livsforsikringsselskapene sett under ett. Dette tilsvarer en økning på 0,4 prosent sammenlignet med dagens avsetninger. Syv selskaper får en økning, mens fem selskaper får en reduksjon sammenlignet med dagens avsetninger. 

Med de forutsetninger som det er redegjort for ovenfor vil den endrede verdivurderingen av de forsikringstekniske avsetningene medføre en skattemessig inntekt på NOK 1,1 mrd. for livsforsikringsselskapene sett under ett.

Hvis den beregnede skattemessige effekten hensyntas, blir selskapenes bufferkapital og dekningsprosent som vist i tabell 4.7. (Tapspotensialene er de samme som i tabell 4.5.)

Tabell 4.7. Tapspotensial (solvenskapitalkrav) og justert bufferkapital (solvenskapital) pr. 31. desember 2013. Beløp i MNOK.

En sammenlikning av tabellene 4.7 og 4.5 viser at dersom den beregnede skattemessige inntekten på NOK 1,1 mrd. legges til selskapenes samlede bufferkapital, vil dekningsprosenten for alle livsforsikringsselskaper sett under ett øke fra 91,1 prosent til 91,9 prosent, dvs. med 0,8 prosentpoeng. Samlet sett er altså effekten svært begrenset sammenlignet med situasjonen for skadeforsikringsselskapene. Selv om det er en viss variasjon mellom selskapene, er også konsekvensene for de enkelte selskapene relativt moderate sammenlignet med situasjonen for enkelte skadeforsikringsselskaper.

De ovennevnte konsekvensene gjelder engangseffekten på selskapenes egenkapital som følge av eventuell endret skattemessig verdivurdering av avsetningene. Det er ikke gjort nærmere analyser av konsekvensene for den risikoreduserende effekten av utsatt skatt i beregningen av solvenskapitalkravet. Generelt kan det imidlertid anføres at for beregningen av solvenskapitalkravet vil det som regel være en fordel for selskapene om den skattemessige verdivurderingen følger Solvens II-regelverket. For eksempel vil renterisiko i betydelig grad bidra til solvenskapitalkravet for de fleste selskapene idet en rentenedgang gir en økning i verdien av avsetningene. Dersom de skattemessige avsetningene øker tilsvarende, vil den risikoreduserende effekten av redusert skatt kunne bidra til å dempe effekten på kapitalkravet.

4.6 En kort oppsummering

Ifølge gjeldende praktisering av skatteloven § 8-5 første ledd er de forsikringstekniske avsetninger som gir rett til fradrag i all hovedsak sammenfallende med de krav til forsikringstekniske avsetninger som følger av forsikringsvirksomhetsloven med tilhørende forskrifter.

Solvens II-regelverket som vil bli gjennomført fra 1. januar 2016, innebærer bl.a. nye verddivurderingsregler for forsikringstekniske avsetninger som avviker til dels betydelig fra gjeldende regelverk på dette området. Når det gjelder skadeforsikringsselskapene forventes det at de samlede forsikringstekniske avsetninger beregnet i samsvar med Solvens II-regelverket vil komme til å utgjøre et vesentlig lavere beløp enn de faktiske forsikringstekniske avsetninger som selskapene opererer med under gjeldende forsikringslovgivning. For livsforsikringsselskapene forventes det mer beskjedne endringer i nivået på de samlede forsikringstekniske avsetninger og det er ikke nødvendigvis slik at Solvens II-regelverket vil innebære et lavere krav til avsetninger for disse selskapene.

Verdivurderingsreglene som kommer med Solvens II-regelverket skal i utgangspunktet benyttes i forbindelse med opprettelsen/etableringen av den såkalte Solvens II-balansen, dvs. som en del av grunnlaget for beregningen av kapitalkrav og tilgjengelig kapital under Solvens II.

Hvis Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger legges til grunn også for beregningen av avsetninger som gir rett til skattefradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd, vil dette ifølge foreløpige konsekvensberegninger innebære en betydelig skatte-skjerpelse for skadeforsikringsselskapene. Tilsvarende konsekvensberegninger for livsforsikrings-selskapene tyder på at en slik endring av utgangspunktet for fastsettelse av hvilke avsetninger som gir rett til skattefradrag vil være av underordnet betydning.

Det synes å være et betydelig handlingsrom mellom gjeldende praktisering av skatteloven § 8-5 første ledd og en løsning der de forsikringstekniske avsetninger som gir rett til fradrag fastsettes med utgangspunkt i Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurderingen av disse avsetning-ene. Det må i tilfelle utarbeides metoder for å håndtere slike alternative tilnærminger og disse bør fortrinnsvis foreligge når Solvens II-regelverket trer i kraft fra 1. januar 2016.

5. Livsforsikringsprodukter i skadeforsikringsselskapene

5.1 Innledning

Denne problemstillingen gjelder ettårige personrisikoprodukter som tegnes i flere norske skadeforsikringsselskaper.

Siden 1979 har direktivene inneholdt bestemmelser om separasjonsprinsippet, som fastsetter at et selskap ikke kan drive både alle typer skadeforsikringsvirksomhet og alle typer livsforsikringsvirksomhet.¹² Selskaper som var opprettet før disse bestemmelsene trådte i kraft kan imidlertid videreføre sin virksomhet som et såkalt sammensatt selskap ("old composite").¹³ Bestemmelsene videreføres ved artikkel 73 i Solvens II-direktivet.

Det følger av gjeldende norsk forsikringslovgivning at norske skadeforsikringsselskaper som tegner gruppelivsforsikring og andre ettårige livsforsikringer (dødsrisiko- og uføreforsikringer) uten spareelement ikke regnes som sammensatte selskaper. Dette ligger også til grunn for gjeldende praksis med å tillate også nye skadeforsikringsselskaper å tegne slike forsikringer.

I regelverket for beregning av solvenskapitalkravet under Solvens II er det i utgangspunktet ikke tatt høyde for at skadeforsikringsselskaper kan tegne livsforsikringer. Dette kan skyldes at det er lagt til grunn at utformingen av separasjonsprinsippet i artikkel 73 i Solvens II-direktivet i utgangspunktet ikke åpner for dette for ordinære skadeforsikringsselskaper. Det er utformet egne regler for beregning av solvenskapitalkrav for sammensatte selskaper ("old composites") under Solvens II, men disse er kun beregnet på selskaper som er opprettet før reglene om separasjonsprinsippet trådte i kraft, og har derfor ikke vært ansett som relevante for norske selskaper. Reglene for beregning av solvenskapitalkravet for sammensatte selskaper omfatter derfor heller ikke noen distinksjon mellom ettårige risikoforsikringer uten spareelement og øvrige livsforsikringsprodukter (med spareelement). Imidlertid er det ingen beregningstekniske forhold som vil vanskeliggjøre beregningen av solvenskapitalkravet for skadeforsikringsselskaper som har adgang til å tegne ettårige risikoforsikringer. I praksis er det mer et spørsmål om valg av metode for beregning av den delen av kapitalkravet som gjelder de aktuelle forsikringene.

Etter Finanstilsynets vurdering gir likevel regelverket for beregning av solvenskapitalkravet under Solvens II en anledning til å se på det gjeldende norske regelverket på nytt og om nødvendig avklare om tolkningen av separasjonsprinsippet kan opprettholdes slik at norske skadeforsikringsselskaper fortsatt kan tegne ettårige livsforsikringer uten spareelement. I forlengelse av denne problemstillingen må det også avklares hvordan det partielle kapitalkravet for de ettårige risikoforsikringer som kan tegnes av skadeforsikringsselskapene, skal beregnes.

¹² Jf. bestemmelsene i artikkel 13 i første livsforsikringsdirektiv (Rådskdirektiv 79/267/EØF) og videreføringen av disse i artikkel 18 i det konsoliderte livsforsikringsdirektivet (Direktiv 2002/83/EF).

¹³ For stater som har blitt medlem av EU etter 1979 gjelder tilsvarende bestemmelser for selskaper som ble opprettet før medlemskapet ble gjort gjeldende.

5.2 Nærmere om separasjonsprinsippet i norsk regelverk

5.2.1 Gjeldende rett

Forsikringsvirksomhetsloven § 1-3 fastsetter at skadeforsikring og livsforsikring skal drives i separate selskaper (separasjonsprinsippet). Et hovedformål med dette skillet har vært å sikre at spare- og pensjonskapitalen som bygges opp gjennom livsforsikringer (med spareelement), ikke skal benyttes til å dekke tap som følge av den risiko som ligger i å utøve skadeforsikringsvirksomhet. Separasjonsprinsippet som ble knesatt allerede i forsikringsloven av 1911, ble myket opp i forsikringsloven av 1988. Departementet begrunnet dette slik i Ot. prp. nr. 42 (1986-1987) om lov om forsikringsvirksomhet, s. 17 følgende:

Departementet foreslår at skillet mellom livs- og skadeforsikring opprettholdes som utgangspunkt, men at noen forsikringsformer skal kunne dekkes av begge selskapstyper. Begrunnelsen for oppmykningen er delvis prinsipiell, delvis praktisk.

Noen livsforsikringsformer har meget stor likhet med skadeforsikring. Det gjelder de forsikringsformer hvor nettopremien (dvs. den betalte premie med fradrag av den del som skal dekke selskapets omkostninger) er en ren risikopremie, slik at det ikke inngår noe planlagt spareelement i premien. Individuelle, kortsiktige, rene dødsrisikoforsikringer og gruppelivsforsikringer faller innenfor denne gruppen. Da det her ikke egentlig er tale om at selskapet oppbevarer og forvalter oppsparte midler, gjør ikke livsforsikringens spesielle sikkerhetshensyn seg så sterkt gjeldende. Slike forsikringer bør derfor også kunne dekkes av skadeselskaper.

På den annen side tilsier praktiske hensyn at man i en viss utstrekning fjerner begrensningene i livselskapenes adgang til å dekke andre slags personforsikringer enn livsforsikringer. Kundene vil dermed kunne få dekket flere av sine personforsikringer samme sted. (...)

Gjeldende forsikringsvirksomhetslov § 1-3 viderefører 1988-lovens oppmyking av separasjonsprinsippet. Loven § 1-3 annet ledd regulerer nærmere hvilke forsikringer et skadeforsikringsselskap har adgang til å overta, og lyder etter siste endring¹⁴ slik:

Skadeforsikringsselskaper kan bare overta forsikringer som regnes som skadeforsikring, jf. § 12-1. Finanstilsynet kan tillate at skadeforsikringsselskaper overtar livsforsikringer i form av rene risikoforsikringer som etter avtalen er av høyest ett års varighet og gir rett til utbetaling av erstatning som engangsbeløp, eller som oppfyller andre produktkrav fastsatt i forskrift gitt av Kongen. Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om kollektive forsikringer (gruppeforsikringer) knyttet til dødelighetsrisiko eller til uførerisiko som omfattes av annet punktum. Skadeforsikringsselskaper kan overta gjenforsikring innenfor tildelte klasser i begrenset omfang.

Ved siste lovendring ble det presisert at livsforsikringsavtaler som overtas av skadeforsikringsselskaper som hovedregel må gi rett til utbetaling av et engangsbeløp i tillegg til at det ble gitt to forskriftshjemler. I banklovkommisjonens utredning i NOU 2008:20 "Skadeforsikringsselskapenes virksomhet", pkt. 5.3.2 om grensedragningen mot livsforsikring, sies følgende om forholdet til EU/EØS-regelverket og hvordan grensen bør trekkes opp:

¹⁴ Endret ved lov 17.12.2010 nr. 84 (ikrafttredelse 01.01.2011).

Når det gjelder de forsikringstyper som ligger i et grenseland mellom skadeforsikring og livsforsikring, innebærer EU/EØS-regelverket en forpliktelse til å etablere et skille mellom livs- og skadeforsikring i nasjonal lovgivning, se ovenfor avsnitt 2.2.1 og 2.2.3. En nærmere definert separasjon mellom skade og liv må således opprettholdes for at norsk rett skal være i samsvar med EU/EØS-reglene. Samtidig etablerer ikke dette regelverket gjennom klasseinndelingen i første skadeforsikringsdirektiv og det konsoliderte livdirektivet noen tett grense mellom livs- og skadeforsikring. Regelverket etterlater et ikke ubetydelig spillerom for nasjonal lovgivning hva gjelder den nærmere grensedragning.

Den nærmere grensedragningen i forhold til de ulike typer forsikringer som må anses å ligge i en "gråson" mellom livsforsikring og skadeforsikring, må etter Banklovkomisjonens vurdering skje med utgangspunkt i hensynet til hvilken risiko det enkelte forsikringsproduktet innebærer for de ulike selskapene, selskapenes soliditet og konkurransemessige hensyn. Disse hensynene vil over tid kunne vektes forskjellig og således gi grunnlag for endret konklusjon.

I Prop. 134 L (2009-2010) "Endringer i forsikringsvirksomhetsloven", pkt. 3.2.4, er departementet enig i at det legges en dynamisk tolkning til grunn ved vurderingen av hva som er å anse som skadeforsikring og hva som er å anse som livsforsikring, og dermed også hvilke forsikringer som kan overtas av henholdsvis skadeforsikringsselskaper og livsforsikringsselskaper. Departementet uttaler også at lovforslaget innebærer at gjeldende retts grensedragning videreføres, men med enkelte presiseringer.

Finanstilsynet har i medhold av forsikringsvirksomhetsloven § 1-3 annet ledd gitt tillatelse til at skadeforsikringsselskaper kan tilby bestemte livsforsikringer. Det vises også til forskrift av 18. september 1995 nr. 797 om inndeling i forsikringsklasser som grunnlag for konsesjonstildeling (klasseforskriften) § 8 der det fremgår at "Skadeforsikringsselskaper kan i medhold av forsikringsvirksomhetsloven § 1-2 tredje ledd gis tillatelse til å overta forsikringer som omfattes av § 1 klasse I bokstav a første strekpunkt og bokstav c og som er av høyst ett års varighet, samt gjenforsikring innenfor livsforsikring".¹⁵

Norske skadeforsikringsselskaper tilbyr i dag rene risikoforsikringer ved forsikredes død før oppnåelse av en nærmere angitt (forhåndsbestemt) alder eller ved uførhet samt gruppelivsforsikringer tegnet av bedrift, forening eller nærmere definert gruppe av privatpersoner. Statistikk utarbeidet av Finans Norge (FNO) viser at norske skadeforsikringsselskaper og norske filialer av utenlandskregistrerte skadeforsikringsselskaper (som er medlemsbedrifter av FNO) i 2013 hadde en samlet markedsandel innenfor gruppelivsforsikringer totalt sett på 40,1 prosent basert på forfalte bruttopremier. Innenfor individuelle kapitalforsikringer (død og uførhet) var den samlede markedsandelen på 36,1 prosent basert på brutto risikopremie (51,8 prosent for uføredekninger og 27,5 prosent for dødsrisikodekninger). Det vises til oversikten gitt i vedlegg 5.

I tillegg til selskapene som dekkes av statistikken til FNO, er det ytterligere åtte selskaper som i en viss grad tegner ettårige livsforsikringer. Når disse selskapene inkluderes, blir den samlede markedsandelen til skadeforsikringsselskapene anslagsvis 3 prosentpoeng høyere enn det som er

¹⁵Klasseforskriften ble videreført fra 1988-loven, se gjeldende forsikringsvirksomhetslov § 17-2, slik at henvisningen i forskriften til forsikringsvirksomhetsloven § 1-2 tredje ledd gjaldt 1988-loven. Som nevnt ble denne bestemmelsen videreført i gjeldende forsikringsvirksomhetslov, og må leses som en henvisning til den tilsvarende bestemmelsen i gjeldende lov § 1-3 annet ledd.

angitt ovenfor. Det er til sammen 13 (av 59) norske skadeforsikringselskaper, herunder Gjensidige Forsikring ASA, som tegner denne typen forsikringer, i tillegg til filialene av det danske selskapet Tryg og det svenske selskapet If.

5.2.2 Separasjonsprinsippet i Solvens II-direktivet

Solvens II-direktivets artikkel 73 nr. 1 fastsetter forbudet mot at et selskap samtidig kan drive både livsforsikringsvirksomhet og skadeforsikringsvirksomhet. Artikkel 73 nr. 2 åpner for at det likevel kan gis tillatelse til å tilby forsikringer på tvers av dette skillet, jf. følgende:

2. *Som unntak fra nr. 1 kan medlemsstatene fastsette at*
 - a) *foretak med tillatelse til å utøve livsforsikringsvirksomhet kan få tillatelse til å utøve virksomhet innen annen forsikring enn livsforsikring for de risikoer som er oppført i klasse 1 og 2 i vedlegg I del A,*
 - b) *foretak som bare har tillatelse for de risikoer som er oppført i klasse 1 og 2 i vedlegg I del A, kan få tillatelse til å utøve livsforsikringsvirksomhet.*

Hver virksomhet skal imidlertid forvaltes separat i henhold til artikkel 74.

Artikkel 73 nr. 2 bokstav b fastsetter i henhold til sin ordlyd at det er kun de forsikringselskapene som *bare* har tillatelse til å tilby ulykke- og sykeforsikringsdekninger, som kan tilby livsforsikringer (og da uten nærmere begrensninger). Dette er likt med gjeldende direktiv 2002/83/EF av 5. november 2002 om livsforsikring (det konsoliderte livsforsikringsdirektivet) artikkel 18 nr. 2, og Solvens-II direktivet artikkel 73 er således bare et "recast" på dette punktet. Det er dermed ikke forutsatt endringer i bestemmelsens rekkevidde.

5.2.3 Ny finansforetakslov

Banklovkommisjonens forslag til ny finansforetakslov § 2-17 annet ledd viderefører gjeldende forsikringsvirksomhetslov § 1-3 annet ledd, annet punktum, og lyder:

- (2) *Skadeforsikringsforetak med tillatelse til å overta personforsikringer som ikke er livsforsikring, kan når annet ikke er fastsatt i tillatelsen, også overta livsforsikringer i form av rene risikoforsikringer som etter avtalen er av høyst ett års varighet og gir rett til utbetaling av erstatning som engangsbeløp, eller som oppfyller andre produktkrav fastsatt i forskrift gitt av Kongen. Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om kollektive forsikringer (gruppeforsikringer) knyttet til dødelighetsrisiko eller uførerisiko som omfattes av annet ledd.*

Banklovkommisjonens forslag til ny finansforetakslov § 2-17 annet ledd innebærer at det er tilstrekkelig at skadeforsikringselskapets konsesjon omfatter, men ikke er begrenset til, tillatelse til å overta personforsikringer som ikke er livsforsikringer (ulykke- og sykeforsikringer) for å få tillatelse til å tilby livsforsikringer i form av risikoforsikringer av høyst ett års varighet.

Banklovkommisjonen har i spesialmerknadene til § 2-17 annet ledd ikke gitt uttrykk for noen innstramming av praksis med hensyn til hvilke skadeselskaper som heretter kan tilby livsforsikringer. Dette må etter Finanstilsynets vurdering leses i lys av at utkastet viderefører gjeldende rett og at artikkel 73 ikke er endret i forhold til tilsvarende bestemmelse i gjeldende konsolidert livsforsikringsdirektiv.

5.2.4 Gjennomføringen av separasjonsprinsippet i norsk rett

Gjeldende norsk regelverk går lenger i å tillate skade- og livsforsikringsvirksomhet i samme juridiske enhet enn det som per i dag er tillatt i for eksempel i Sverige og Danmark. Etter svensk og dansk rett kan skadeforsikringsselskaper ikke tegne livsforsikringsavtaler, men slik at disse må inngås av livsforsikringsselskaper. Svenske og danske myndigheter har imidlertid lagt til rette for at filialer i Norge kan konkurrere på like vilkår ved at de kan tegne tilsvarende forsikringer som norske selskaper.

Den norske gjennomføringen av separasjonsprinsippet har likevel vært ansett å være i samsvar med gjeldende EØS-rettslige forpliktelser, og det er som nevnt lagt til grunn at EU/EØS-regelverket "*etterlater et ikke ubetydelig spillerom for nasjonal lovgivning hva gjelder den nærmere grensdragning*". Finanstilsynet viser til at det konsoliderte livsforsikringsdirektivet ikke er et fullharmonisert direktiv og at bestemmelsen som videreføres i direktivets artikkel 73 nr. 2 ikke utgjør en del av de bestemmelsene som man generelt/vanligvis forbinder med Solvens II-regelverket.

Den nasjonale tilpasningen som finansforetaksloven § 2-17 annet ledd foreslår å videreføre legger vesentlige begrensninger på hva slags livsforsikringer som kan tegnes av skadeforsikringsselskapene. Det vises til at livsforsikringene må være ettårige og at erstatningen i utgangspunktet må gis i form av et engangsbetrag. Hovedformålet bak separasjonsprinsippet er dermed ivaretatt i og med at skadeforsikringsselskapene ikke kan tegne livsforsikringsprodukter med sparemidler eller pensjonsmidler. Videre anser Finanstilsynet at innslaget av livsforsikringer i form av rene risikoforsikringer i skadeforsikringsselskaper ikke medfører et vesentlig endret risikobilde i skadeforsikringsselskapene som tilsier justeringer i den norske gjennomføringen av artikkel 73 nr. 2. Dette har sammenheng med at de rene risikodekningene innenfor livsforsikring som norske skadeforsikringsselskaper kan påta seg, har flere fellestrekk med skadeforsikringsprodukter (inkl. yrkesskadeforsikringer mv.) enn med livsforsikringsprodukter med spareelement. Dette var også bakgrunnen for den oppmykningen av separasjonsprinsippet som fant sted i lovgivningen i 1988, jf. punkt 5.2.1 over.

Dersom direktivet uten dagens nasjonale tilpasning skulle bli lagt til grunn i ny finansforetakslov vil det medføre at ingen av de norske skadeforsikringsselskaper som i dag tilbyr ettårige livsforsikringer uten spareelement, kan fortsette å tilby slike forsikringer. Det vises til at disse skadeforsikringsselskapene ikke oppfyller kriteriet om bare å ha tillatelse for de risikoer som er oppført i klasse 1 og 2 (ulykke- og sykeforsikringer) i direktivets vedlegg I del A.

Slik statistikken gjengitt i punkt 5.2.1 og vedlegg 5 viser er konsekvensene betydelige for skadeforsikringsselskapene og for konkurransen i markedet. Dette tilsier varsomhet med hensyn til å innsnevre handlingsrommet i den nasjonale gjennomføringen av artikkel 73. Fire av selskapene inngår imidlertid i konsern som også omfatter livsforsikringsselskaper, og kan dermed i prinsippet flytte produktene til livsforsikringsselskapet¹⁶. De resterende ni selskapene, hvorav tre egenforsikringsselskaper, har derimot ingen slik mulighet.

Sammenfatningsvis innebærer dette at det er gode argumenter for å videreføre gjeldende rett når det gjelder norske skadeforsikringsselskapers livsforsikringsvirksomhet, som foreslås videreført i forslaget til ny finansforetakslov § 2-17 annet ledd. Det kan ikke utelukkes at den norske

¹⁶ Et slikt krav om omorganisering av konsernets virksomhet vil likevel ikke være uten kostnader.

gjennomføringen av separasjonsprinsippet, jf. bestemmelsene i Solvens II-direktivets artikkel 73, kan bli utfordret, jf. også at andre land (herunder Sverige og Danmark) har en mer restriktiv tilnærming.

5.3 Nærmere om beregningen av solvenskapitalkrav under Solvens II

5.3.1 Bakgrunn

I Solvens II-regelverket er det tre hovedmoduler for beregning av kapitalkrav for forsikringsrisiko – en for skadeforsikringsrisiko, en for livsforsikringsrisiko og en for helseforsikringsrisiko. Videre har modulen for helseforsikringsrisiko en undermodul for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som (øvrige) skadeforsikringsprodukter og en undermodul for produkter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter.¹⁷

Slik regelverket for beregning av kapitalkrav for forsikringsrisiko er utformet vil det primært være de såkalte sammensatte selskaper ("old composites") som skal benytte modulene for alle tre typer forsikringsrisiko ved beregningen av dette kapitalkravet. Livsforsikringsselskaper kan ikke tegne produkter som faller inn under skadeforsikringsmodulen. Skadeforsikringsselskaper kan normalt ikke tegne livsforsikringsrisiko (med unntak for en særskilt beregning for visse typer skadeforsikringer som utbetales som annuiteter). Begge typer selskaper vil, avhengig av hvilke forsikringsprodukter selskapene tegner, måtte benytte modulen for helseforsikringsrisiko som dekker risiko relatert til produkter i grenseland mellom skadeforsikring og livsforsikring (personforsikringsprodukter).

Solvens II-regelverket for beregning av kapitalkrav for forsikringsrisiko har imidlertid ikke hensyntatt distinksjonen mellom ettårige livsforsikringsprodukter uten spareelement og øvrige livsforsikringsprodukter. Det kan argumenteres for at denne distinksjonen er relevant for kapitalkravsberegningen siden de ettårige livsforsikringsproduktene uten spareelement har flere fellestrekk med skadeforsikringsprodukter enn med de øvrige livsforsikringsprodukter. Dette gjelder bl.a. følgende aspekter:

- forsikringsperioden for produktene som (normalt) er av høyst ett års varighet,
- metodene for prising av produktene, der utgangspunktet er gitt ved den rene risikopremien (f.eks. beregnet som produktet av forsikringssummen og den ettårige dødssannsynligheten) men slik at denne kan justeres årlig (ved hvert hovedforfall) med utgangspunkt i skadehistorikken til den aktuelle forsikrede eller gruppe av forsikrede (erfaringstariffering),
- metodene for beregning av forsikringstekniske avsetninger, der begrepene beste estimat på hhv. premieavsetning og erstatningsavsetning vil ha samme meningsinnhold som innenfor skadeforsikring og kan beregnes på tilsvarende måte som for skadeforsikringsprodukter.

Det bør følgelig kunne vurderes i hvilken grad prinsippet om "substance over form" kan benyttes i forbindelse med kapitalkravsberegningene for ettårige risikoforsikringer som tegnes av skadeforsikringsselskaper, jf. også drøftingen av separasjonsprinsippet i punkt 5.2.

¹⁷ I tillegg er det en undermodul for katastroferisikoer innenfor helseforsikring, men denne er ikke relevant for vurderingene som foretas her.

I forbindelse med konsekvensberegningene av Solvens II-regelverket (QIS-ene) har skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer, beregnet kapitalkravet for disse forsikringene som en integrert del av kapitalkravsberegningene for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter. Selskapene har i disse beregningene fordelt premier og erstatningsavsetninger for de ettårige risikoforsikringene skjønnsmessig mellom de aktuelle bransjer.¹⁸ Et tilsvarende beregningsopplegg benyttes også i Finanstilsynets stresstester.

Med bakgrunn i dette – og hensyntatt drøftingen av separasjonsprinsippet i punkt 5.2 – synes det å foreligge følgende alternativer for skadeforsikringsselskapene håndtering av kapitalkravsberegningene for ettårige livsforsikringer uten spareelement:

- (1) anvendelse av forsikringsrisikomodule for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter,
- (2) anvendelse av forsikringsrisikomodule for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter,
- (3) anvendelse av forsikringsrisikomodule for livsforsikringsprodukter.

Siden ettårige livsforsikringer uten spareelement kan omfatte både dødsrisikodekninger og uførerisikodekninger, bør det også avklares om en kombinasjon av alternativene 2 og 3 kan være en aktuell løsning, dvs. at dødsrisikodekningen håndteres ved alternativ 3 mens uførerisikodekningen håndteres ved alternativ 2.¹⁹ Videre skal det påpekes at alternativ 3 innebærer at de aktuelle skadeforsikringsselskaper i praksis vil måtte beregne kapitalkravet for forsikringsrisiko på samme måte som de sammensatte selskapene ("old composites").

I drøftingen av de ulike alternativene i punkt 5.3.2 nedenfor må det også tas høyde for at det i EU-kommisjonens forslag til gjennomføringsbestemmelser (nivå 2-bestemmelser) er spesifisert at module for helseforsikringsrisiko skal anvendes på helseforsikringsforpliktelser²⁰ der disse forpliktelsene er definert som følger²¹:

'health insurance obligation' means an insurance obligation that covers one or both of the following:

- (i) the provision of medical treatment or care including preventive or curative medical treatment or care due to illness, accident, disability or infirmity, or financial compensation for such treatment or care,*
- (ii) financial compensation arising from illness, accident, disability or infirmity.*

Av definisjonen fremgår det eksplisitt at uførerisikodekninger faller inn under helseforsikringsrisiko, mens det ikke kan leses ut av definisjonen at dødsrisikodekninger gjør det. Ettårige dødsrisikodekninger vil dermed i utgangspunktet falle inn under module for livsforsikringsrisiko.

¹⁸ Hhv. "Forsikring til dekning av medisinsk behandling" og "Forsikring mot tap av inntekt".

¹⁹ En kombinasjon av alternativ 1 og alternativ 3 kan også være en mulig løsning, der uførerisikodekningene i tilfelle håndteres ved alternativ 1. Denne muligheten blir ikke fulgt opp her, siden et resultat av den nedenstående diskusjonen er at det i praksis kan være vanskelig å forsvare fortsatt bruk av alternativ 1.

²⁰ Jf. artikkel 79 BSCRy i utkastet datert 14. mars 2014.

²¹ Jf. artikkel 1bis nr. 4 i utkastet datert 14. mars 2014.

På den annen side fremgår det av beskrivelsen av forsikringsrisikomodulen for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter at denne omfatter delmoduler også for dødsrisiko og overlevelsesrisiko (i tillegg til delmodulen for uførerisiko)²²:

The SLT health underwriting risk module shall consist of the following sub-modules:

- (a) the health mortality risk sub-module;*
- (b) the health longevity risk sub-module;*
- (c) the health disability-morbidity risk sub-module*
- [...]*

En mulig forklaring på at helseforsikringsmodulen også omfatter en delmodul for dødelighetsrisiko (og overlevelsesrisiko) er at beregningen av kapitalkravet skal fange opp effektene som endret dødelighet kan ha på forpliktelsene knyttet til uføredekningene.

Imidlertid kan dette forholdet etter vår vurdering også tolkes slik at det åpnes for at helseforsikringsprodukter kan omfatte forsikring av dødsrisiko og følgelig at beregningen av kapitalkravene for slike produkter kan håndteres i undermodulen for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter. Det vises for øvrig til de utfyllende kommentarer nedenfor.

5.3.2 Alternativer for beregning av solvenskapitalkrav under Solvens II

Kort om de ulike alternativene

- (1) *Beregning basert på forsikringsrisikomodulen for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter (NSLT-modulen)*

Et valg av dette alternativet kan virke naturlig siden de ettårige livsforsikringsproduktene uten spareelement i all hovedsak har de samme karaktertrekkene som skadeforsikringsprodukter. Valget vil også være i samsvar med tilnærmingen som har blitt fulgt så langt – både i beregningsstudiene (QIS-ene) og i Finanstilsynets stresstester.

Imidlertid vil det være vanskelig å begrunne at dødsrisikodelen av de ettårige risikoproduktene faller inn under noen av bransjene som utgjør "helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter". Dette gjelder antakelig ikke i samme grad for uførerisikodelen av disse produktene. Det er likevel slik at skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoprodukter, vil måtte fordele premier og erstatningsavsetninger skjønnsmessig mellom de aktuelle bransjer, jf. erfaringene fra konsekvensberegningene og stresstestene.

Etter vår vurdering er det også høyst usikkert om man vil kunne benytte det generelle "proporsjonalitetsprinsippet" eller prinsippet om "substance over form" som begrunnelse for å tillate at skadeforsikringsselskapene håndterer ettårige risikoprodukter innenfor NSLT-modulen. Dette gjelder selv om det av drøftingen i punkt 5.3.1 følger at skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige livsforsikringsprodukter uten spareelement etter Finanstilsynets vurdering ikke skal klassifiseres som sammensatte selskaper ("old composites").

²² Jf. artikkel 124 HUR8 i utkastet datert 14. mars 2014.

(2) *Beregning basert på forsikringsrisikomodulen for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter (SLT-modulen)*

Et valg av dette alternativet kan begrunnes med at SLT-modulen inneholder undermoduler for både dødsrisiko og uførerisiko, og disse undermodulene er identiske med de tilsvarende undermoduler i forsikringsrisikomodulen for livsforsikringsprodukter.²³ Videre vil man med dette valget oppnå at all forsikringsrisiko som skadeforsikringsselskapene er eksponert for kan håndteres innenfor kun to av de tre hovedmodulene for forsikringsrisiko.

Et problem med dette alternativet kan være at definisjonen av helseforsikringsforpliktelser i gjennomføringsbestemmelsene som tidligere nevnt ikke refererer eksplisitt til dødsrisikodekninger, men kun til uførerisikodekninger. Imidlertid bør en kombinasjon av proporsjonalitetsprinsippet og det forhold at de aktuelle skadeforsikringsselskaper ikke skal klassifiseres som sammensatte selskaper ("old composites") kunne benyttes som argumentasjon for å håndtere all forsikringsrisiko knyttet til de ettårige risikoproduktene innenfor helseforsikringsrisikomodulen.

Det bør for ordens skyld også nevnes at dette valget vil innebære en vesentlig omlegging av forsikringsrisikoberegningene til de aktuelle skadeforsikringsselskaper i forhold til tilnærmingen som så langt har blitt benyttet i Finanstilsynets stresstester. Bruk av SLT-modulen innebærer at bidragene til kapitalkravet fra både dødsrisiko og uførerisiko skal baseres på scenariobaserte beregninger der bl.a. dødelighetsintensiteter og uføreintensiteter skal stresses. Det er ikke nødvendigvis slik at skadeforsikringsselskapene som tegner ettårige risikoforsikringer, opererer med eksplisitte dødelighets- og uførhetsforutsetninger på den form som scenarioene legger til grunn i premiefastsettelsen og avsetningsberegningene, men det antas likevel at selskapene vil være i stand til å beregne effekten av stressene av dødelighet og uførhet som standardmetoden for SCR-beregningene foreskriver.

(3) *Beregning basert på forsikringsrisikomodulen for livsforsikringsprodukter*

Et valg av dette alternativet kan begrunnes med at dødsrisikodelen av de ettårige risikoforsikringene med dette vil bli håndtert fullt ut i samsvar med ordlyden i gjennomføringsbestemmelsene uten å måtte henvise til f.eks. proporsjonalitetsprinsippet.

En ulempe med alternativet vil være at skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer vil måtte forholde seg til alle tre hovedmoduler for beregning av kapitalkravet for forsikringsrisiko. Spesielt vil dødsrisikodelen og uførerisikodelen av de ettårige risikoforsikringer bli håndtert i hver sin modul – med mindre man kan benytte proporsjonalitetsprinsippet til å argumentere for at også uførerisikodelen kan håndteres i livsforsikringsrisikomodulen.

Det kan også argumenteres for en anvendelse av modulen for livsforsikringsrisiko kan gi inntrykk av at skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer likevel skal klassifiseres som sammensatte selskaper ("old composites"), dvs. i motstrid til konklusjonen på drøftingen i punkt 5.2.

²³ Jf. artiklene 125 HUR9 og 129 HUR13 i kapitlet om forsikringsrisikomodulen for helseforsikringsprodukter og artiklene 105 LUR2 og 109 LUR4 i kapitlet om forsikringsrisikomodulen for livsforsikringsprodukter.

Kommentarene til alternativ 2 når det gjelder omleggingen av forsikringsrisikoberegningene gjelder tilsvarende for dette alternativet. Det kan også nevnes at det ut fra rent beregningstekniske vurderinger kun er marginale forskjeller mellom alternativ 2 og alternativ 3.

Noen utfyllende kommentarer til de tre alternativene

Avhengig av hvilket alternativ som legges til grunn for kapitalkravsberegningene for skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer, vil det kunne oppstå ulike grader av forskjellsbehandling mellom disse selskapene og livsforsikringsselskaper som tegner tilsvarende produkter. Det vil derfor være av interesse å vurdere de tre metodene opp mot hverandre med hensyn til størrelsen på (det partielle) kapitalkravet. En slik sammenlikning kompliseres imidlertid av at beregningsmetoden som skal benyttes hvis alternativ 1 legges til grunn, er vesensforskjellig fra metoden som skal benyttes hvis alternativ 2 eller alternativ 3 legges til grunn:

- I alternativ 1 beregnes de partielle kapitalkravene for dødsrisikodelen og uførerisikodelen av de ettårige risikoforsikringer på tilsvarende måte som for skadeforsikringsprodukter generelt, dvs. med fastsatte parametere for standardavvik som kombineres med volummål for premierisiko (opptjente premier) og reserverisiko (erstatningsavsetninger). Imidlertid vil de partielle kapitalkravene bli beregnet under ett ved å fordele volummålene mellom de to aktuelle bransjer²⁴ uten ytterligere oppdeling i bidragene fra dødsrisiko og uførerisiko.
- I alternativene 2 og 3 vil de partielle kapitalkravene for dødsrisikodelen og uførerisikodelen av de ettårige risikoforsikringer være et resultat av scenariobaserte beregninger. I disse scenarioene beregnes effekten på de forsikringstekniske avsetninger av nærmere angitte økninger i henholdsvis dødelighetsintensitetene og uføreintensitetene. For uførerisikodelen kommer i tillegg effekten på de forsikringstekniske avsetninger av en nærmere angitt reduksjon av reaktiveringsgraden.
Noe forenklet kan det sies at de partielle kapitalkravene settes lik den beregnede effekten på de forsikringstekniske avsetninger.

Dels på grunn av disse forskjellene kan det ikke gis en entydig rangering av de tre alternativene for beregning av det partielle kapitalkravet for ettårige risikoforsikringer, herunder bidragene fra henholdsvis dødsrisikodelen og uførerisikodelen. I tillegg kommer at det også må tas høyde for diversifiseringseffektene som følger av at de partielle kapitalkravene "summeres" ved hjelp av fastsatte korrelasjonsmatriser. Noen av de forhold som må vurderes i denne sammenheng, kan kort oppsummeres som følger:

- Hvis beregningsmetoden for de ettårige risikoforsikringer som kan tegnes av skadeforsikringsselskapene endres fra alternativ 1 (som har blitt benyttet i konsekvensberegninger og stresstester frem til nå) til alternativ 2, vil deler av beregningsgrunnlaget for kapitalkravet for helseforsikringsrisiko flyttes fra NSLT-modulen til SLT-modulen. Isolert sett vil dette redusere kapitalkravet for helseforsikringsrisiko, siden korrelasjonen mellom de to modulene er fastsatt til 0,5. Hvor stor denne isolerte effekten vil bli, avhenger av hvor mye annen risiko (knyttet til f.eks. ulykkesforsikringer eller yrkesskadeforsikringer) det aktuelle selskapet har allokert til NSLT-modulen. Videre må det tas hensyn til at dødsrisikodelen og uførerisikodelen fordeles mellom to undermoduler innenfor SLT-modulen og korrelasjonen mellom disse undermodulene er fastsatt til 0,25.

²⁴ Dvs. "Forsikring til dekning av medisinsk behandling" og "Forsikring mot tap av inntekt".

Den samlede effekten på kapitalkravet for helseforsikringsrisiko vil likevel ikke bli avklart før effekten av å benytte ulike metoder i første trinn av beregningene er avklart.

- Sammenlikningen av alternativ 2 og alternativ 3 for beregning av kapitalkravet for ettårige risikoforsikringer må for det første ta høyde for at dødsrisikodelen av beregningsgrunnlaget flyttes fra SLT-modulen for helseforsikringsrisiko til livsforsikringsrisikomodulen. Siden beregningsmetoden for dødsrisiko er den samme i SLT-modulen som i livsforsikringsrisikomodulen, vil beregnet kapitalkrav for livsforsikringsrisiko under alternativ 3 være lik partielt kapitalkrav for dødsrisikodelen av SLT-modulen. Reduksjonen i kapitalkravet for helseforsikringsrisiko i alternativ 3 (sammenliknet med alternativ 2) vil imidlertid være mindre enn kapitalkravet for livsforsikringsrisiko i alternativ 3. Dette skyldes at både korrelasjonen mellom undermodulene for dødsrisiko og uførisiko i SLT-modulen (0,25) og korrelasjonen mellom SLT-modulen og NSLT-modulen (0,5) er lavere enn 1. På den annen side må det tas hensyn til at både korrelasjon mellom livsforsikringsrisikomodulen og helseforsikringsrisikomodulen (0,25) og mellom livsforsikringsrisikomodulen og skadeforsikringsrisikomodulen (0) er lavere enn 1. Det er derfor ikke opplagt om det er alternativ 2 eller alternativ 3 som vil lede til det høyeste kapitalkravet for forsikringsrisiko. Det virker likevel rimelig å tro at forskjellen mellom de to alternativene vil være beskjeden – i det minste hvis det tas høyde for de ytterligere diversifiseringseffekter som oppstår ved beregning av samlet solvenskapitalkrav. En tilsvarende vurdering gjelder dersom alternativ 3 utvides slik at både dødsrisikodelen og uførisikodelen av de ettårige risikoforsikringer skal håndteres i livsforsikringsrisikomodulen.

Basert på kommentarene over er Finanstilsynets foreløpige vurdering at det ikke vil være store forskjeller mellom de beregnede kapitalkrav som følger av de tre alternativene for håndtering av ettårige risikoforsikringer som kan tegnes av skadeforsikringsselskapene. En nærmere rangering av alternativene med hensyn på størrelsen på det beregnede kapitalkravet vil imidlertid kreve at det gjennomføres separate konsekvensberegninger for de aktuelle selskap.

Rapportering etter alternativ 2 eller alternativ 3?

Det fremgår av den ovenstående gjennomgangen av de tre alternativene for beregning av bidraget til solvenskapitalkravet at det kan være vanskelig å forsvare at gjeldende praksis (fra beregningsstudiene og tilsynets stresstester) der de ettårige risikoproduktene håndteres i NSLT-modulen (helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter), kan videreføres når Solvens II-regelverket trer i kraft fra 1. januar 2016. I den nedenstående drøftingen ses det derfor bort fra alternativ 1.

I valget mellom alternativ 2 og alternativ 3 bør det tas høyde for vurderingene i punkt 5.2 der det konkluderes med at norske skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige livsforsikringer uten sparelement ikke skal klassifiseres som sammensatte selskaper ("old composites"). Videre bør det ses hen til hvordan beregningsresultatene skal rapporteres.

Det fremgår av drøftingen over at det teknisk sett ikke er noe i veien for at norske skadeforsikringsselskaper rapporterer dødsrisikodelen av de ettårige risikoforsikringene under livsforsikringsrisikomodulen (alternativ 3). En slik rapportering, som også skal videreformidles til EIOPA, kan imidlertid føre til at de aktuelle norske skadeforsikringsselskaper oppfattes å være sammensatte

selskaper. Norske tilsynsmyndigheter kan dermed bli utfordret på den gjeldende norske tolkningen av separasjonsprinsippet.

Et bedre alternativ vil derfor være å la de aktuelle skadeforsikringsselskaper rapportere dødsrisikodelen av de ettårige risikoforsikringene under SLT-modulen av helseforsikringsrisikomodulen (alternativ 2). Det fremgår av drøftingen over at det høyst sannsynlig vil være marginale forskjeller mellom alternativ 2 og alternativ 3 når det gjelder kapitalkravet for forsikringsrisiko og ikke minst det samlede solvenskapitalkravet. Det er følgelig ingen soliditetsmessige forhold til hinder for at selskapene bør kunne rapportere etter alternativ 2 fremfor alternativ 3. Det kan også argumenteres for at en rapportering etter alternativ 2 kun utgjør et marginalt avvik fra (en strikt tolkning av) Solvens II-regelverket og at man på denne måten vil kunne unngå unødvendige diskusjoner rundt separasjonsprinsippet.

En tilsvarende problemstilling knyttet til rapportering kan gjelde rapporteringen av forsikringstekniske avsetninger (verdien av forsikringsforpliktelsene) for ulike bransjer ("lines of business"). Inndelingen i bransjer for rapportering av forsikringstekniske avsetninger (som vil bli fastsatt i gjennomføringsbestemmelsene og en teknisk standard) er ikke fullt ut sammenfallende med inndelingen i forsikringsklasser som ligger til grunn for konsesjonstildelingen (og er som fastsatt i Solvens II-direktivet). Bl.a. benyttes ikke begrepet helseforsikringsrisiko i inndelingen i konsesjonsklasser. Videre gjenspeiles ikke distinksjonen mellom de to undermodulene for helseforsikringsrisiko (NSLT-modulen og SLT-modulen) fullt ut i bransjeinndelingen for forsikringstekniske avsetninger.

Reglene for inndeling i ulike bransjer er ikke helt avklart, og det er ikke nødvendigvis slik at denne delen av rapporteringen er egnet til å avgjøre om selskaper er sammensatte selskaper eller ordinære selskaper. I utkastet til gjennomføringsbestemmelser blir f.eks. bransjen helseforsikringer under livsforsikringsforpliktelser definert som følger:²⁵

Health insurance obligations where the underlying business is pursued on a similar technical basis to that of life insurance, other than those included in line of business 33.

Det fokuseres med andre ord på det tekniske grunnlaget (for bl.a. beregning av premier og forsikringstekniske avsetninger) og ikke på separasjonsprinsippet eller andre forhold som gjelder definisjonen eller avgrensningen av livsforsikringsprodukter. Det kan for øvrig nevnes at to bransjer som gjelder annuiteter innen skadeforsikring og helseforsikring også er plassert under bransjeinndelingen for livsforsikringsforpliktelser.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering legger Finanstilsynet til grunn at skadeforsikringsselskaper som har adgang til å tegne ettårige livsforsikringsprodukter uten spareelement, skal beregne bidraget til solvenskapitalkravet (SCR) for disse produktene ved å benytte forsikringsrisikomodulen for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter (SLT-modulen), jf. alternativ 2 i den ovenstående drøftingen. Etter tilsynets vurdering vil denne løsningen være forenlig med praktiseringen av separasjonsprinsippet, dvs. at de nevnte skadeforsikringsselskaper ikke skal klassifiseres som sammensatte forsikringsselskap ("old composites"). Løsningen

²⁵ Jf. "Annex I – Lines of Business" i utkastet datert 14. mars 2014.

vil heller ikke være i konflikt med kravene til rapportering av forsikringstekniske avsetninger, siden de ettårige risikoforsikringene kan rapporteres som en del av bransjen for helseforsikringsforpliktelser der de underliggende (forsikrings)tekniske forutsetninger tilsvarer de som blir benyttet i livsforsikring.

5.3.3 Kort om andre konsekvenser

Hvis det legges til grunn at skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige livsforsikringer uten spareelement, skal håndteres i samsvar med alternativ 2 eller alternativ 3, vil dette kunne få konsekvenser også for enkelte andre forhold, herunder beregningen av risikomarginen og minstekravet til kapital (MCR).

Beregning av risikomarginen

Både i forbindelse med de gjennomførte konsekvensberegningene (QIS-ene) og i Finanstilsynets stresstester har risikomarginberegningene så langt blitt gjennomført ved å benytte svært forenklete metoder for alle forsikringsbransjer. Selv om gjennomføringsbestemmelsene og EIOPAs utfyllende retningslinjer for verdivurderingen av forsikringsforpliktelser ikke er endelig fastsatt, virker det rimelig å tro at disse forenklingene ikke kan videreføres (fullt ut) under Solvens II. Det må derfor uansett avklares nærmere hvilke metoder for beregning av risikomarginen som vil være tillatt under Solvens II. Tilsynet vil komme tilbake til denne problemstillingen i en egen utredning. Det skal imidlertid nevnes at de fellestrekk ved ettårige livsforsikringsprodukter uten spareelement og skadeforsikringsprodukter som det vises til i punkt 5.3.1, kan tilsi at de samme forenklete metoder kan benyttes for begge grupper av forsikringsprodukter.

Beregning av minstekapitalkravet

Artikkel 74 i Solvens II-direktivet gir spesielle regler for beregningen av minstekapitalkravet (MCR) for sammensatte selskaper ("old composites"). Dette innebærer at det skal beregnes hypotetiske minstekapitalkrav for henholdsvis skadeforsikringsvirksomheten og livsforsikringsvirksomheten. Disse beregningene vil være mer omfattende enn minstekapitalberegningene for hhv. rene skadeforsikringsselskaper og rene livsforsikringsselskaper.²⁶

Det legges opp til at beregningene av hypotetiske minstekapitalkrav skal gjennomføres av både sammensatte selskaper ("old composites") og livsforsikringsselskaper som i samsvar med artikkel 73 tilbyr produkter i skadeforsikringsklassene 1 og 2 (i hovedsak ulykkesforsikringer, yrkesskadeforsikringer og trygghetsforsikringer), dvs. selskaper som ofte betegnes som "new composites".

Selv om bestemmelsene om beregning av hypotetiske minstekapitalkrav ikke er utformet med tanke på skadeforsikringsselskaper som kan tegne ettårige livsforsikringer, vil også disse selskapene kunne benytte denne beregningsmetoden dersom dette anses påkrevet. I direktivets artikkel 74 første ledd heter det imidlertid som følger (vår understrekning):

The separate management referred to in Article 73 shall be organised in such a way that the life insurance activity is distinct from non-life insurance activity.

²⁶ Jf. også artikkel 241 MCR6 i utkastet til gjennomføringsbestemmelser datert 14. mars 2014.

The respective interests of life and non-life policy holders shall not be prejudiced and, in particular, profits from life insurance shall benefit life policy holders as if the life insurance undertaking only pursued the activity of life insurance.

Bakgrunnen for å kreve beregninger av hypotetiske minstekapitalkrav synes å være den samme som hovedformålet med separasjonsprinsippet, nemlig å holde livsforsikringsprodukter med spareelement atskilt fra de øvrige forsikringsprodukter. Dette inntrykket forsterkes av utformingen av bestemmelsene i artikkel 74 tredje til syvende ledd. Problemstillingen er imidlertid ikke relevant for de norske skadeforsikringsselskapene som tegner ettårige risikoforsikringer, jf. drøftingen under punkt 5.2 der det konkluderes med at disse selskapene ikke skal klassifiseres som sammensatte selskaper ("old composites").

Med bakgrunn i det ovenstående vil beregningen av hypotetiske minstekapitalkrav for skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer ikke tjene noe eksplisitt formål. Etter Finanstilsynets vurdering har det dermed heller ingen hensikt å pålegge disse selskapene å foreta slike beregninger. Dette standpunktet må for øvrig antas å være i samsvar med konklusjonen på drøftingen under punkt 5.3.2, dvs. at disse selskapene skal benytte SLT-modulen ved beregningen av bidraget til solvenskapitalkravet fra de ettårige risikoforsikringene (alternativ 2).

Det kan muligens hevdes å være noe urimelig at livsforsikringsselskapene som tegner visse typer skadeforsikringsprodukter i tråd med bestemmelsene i Solvens II-regelverket (de såkalte "new composites") må beregne minstekapitalkravet etter de mer omfattende reglene for sammensatte selskaper, mens skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer ikke behøver å forholde seg til disse reglene. Det er imidlertid en vesentlig forskjell mellom de to gruppene av selskap, idet de såkalte "new composites" normalt vil tegne livsforsikringsprodukter med spareelement. Dette innebærer at bestemmelsene i direktivets artikkel 74 første ledd, jf. også tredje til syvende ledd, er høyst relevante for "new composites".²⁷

Avslutningsvis skal det nevnes at det også må avklares hvilken metode som skal benyttes for å beregne bidraget til samlet minstekapitalkrav (MCR) fra de ettårige risikoforsikringene. Det fremgår av det foreliggende utkastet til gjennomføringsbestemmelser at beregningsmetodene for minstekapitalkravet er kraftig forenklet sammenliknet metodene for beregning av solvenskapitalkravet (SCR).²⁸ Imidlertid kan valget mellom de beregningsmetoder (parameterverdier) for hhv. helseforsikringsrisiko og livsforsikringsrisiko som det er aktuelt å benytte for skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer, lede til markerte forskjeller i bidraget til minstekapitalkravet fra disse forsikringene. Valget av metode vil likevel ikke ha avgjørende betydning for det samlede minstekapitalkravet for disse skadeforsikringsselskapene, dels fordi de ettårige risikoforsikringene utgjør en begrenset andel av selskapenes samlede forsikringsportefølje, dels fordi minstekapitalkravet uansett skal ligge i intervallet fra 25 prosent til 45 prosent av solvenskapitalkravet.

²⁷ Et spesialtilfelle kan oppstå dersom et (norsk) forsikringsselskap utelukkende tilbyr forsikringer som kan dekkes av både skadeforsikringsselskaper og livsforsikringsselskaper, f.eks. yrkesskadeforsikringer og gruppelivsforsikringer. Med den gjeldende norske tolkningen av separasjonsprinsippet vil selskapet kunne velge om det skal klassifiseres som livsforsikringsselskap eller skadeforsikringsselskap. Imidlertid vil et slikt selskap i praksis høyst sannsynlig bli klassifisert som et skadeforsikringsselskap – ikke minst fordi separasjonsprinsippet ikke vil være noe tema her.

²⁸ Jf. artikkel 238 MCR3 og artikkel 239 MCR4 i utkastet til gjennomføringsbestemmelser datert 14. mars 2014.

5.4 Oppsummering

Etter Finanstilsynets vurdering er det gode argumenter for å videreføre gjeldende rett hva angår norske skadeforsikringsselskaper adgang til å tegne ettårige livsforsikringsprodukter uten spareelement (ettårige risikoforsikringer), jf. forslaget til ny finansforetakslov § 2-17 annet ledd. Dette innebærer at skadeforsikringsselskaper som tegner slike ettårige risikoforsikringer ikke vil bli klassifisert som sammensatte forsikringsselskaper ("old composites").

Det kan ikke utelukkes at den norske gjennomføringen av separasjonsprinsippet, jf. bestemmelsene i Solvens II-direktivets artikkel 73, kan bli utfordret.

Metoden for beregning av bidraget til solvenskapitalkravet fra ettårige risikoforsikringer som skadeforsikringsselskapene har fått anledning til å benytte i forbindelse med konsekvensberegningene av Solvens II-regelverket (QIS-ene) og Finanstilsynets stresstester, kan etter tilsynets vurdering ikke videreføres når Solvens II-regelverket gjennomføres fra 1. januar 2016.

I beregningsmetoden som har blitt benyttet så langt, blir de ettårige risikoforsikringene håndtert innenfor forsikringsrisikomodule for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som skadeforsikringsprodukter (NSLT-modulen). Dette krever bl.a. at selskapenes premier fra og erstatningsavsetninger for disse produktene fordeles skjønnsmessig mellom helseforsikringsbransjene som omfattes av denne modulen. Etter tilsynets revurdering av denne problemstillingen bør de ettårige risikoforsikringene heretter håndteres innenfor forsikringsrisikomodule for helseforsikringsprodukter med tilsvarende karaktertrekk som livsforsikringsprodukter (SLT-modulen). Etter denne justeringen vil kapitalkravsberegningene fortsatt være i samsvar med gjennomføringen av separasjonsprinsippet samtidig som beregningen av bidraget til samlet kapitalkrav fra ettårige risikoforsikringer blir basert på de samme metoder som livsforsikringsselskapene anvender for disse produktene (men da innenfor livsforsikringsrisikomodule). Ifølge tilsynets foreløpige (skjønnsmessige) vurderinger vil den endrede metoden for håndtering av de ettårige risikoforsikringer kun ha (meget) beskjedne konsekvenser for det samlede solvenskapitalkravet.

Siden skadeforsikringsselskaper som tegner ettårige risikoforsikringer ikke vil bli klassifisert som sammensatte forsikringsselskap ("old composites"), er det heller ikke nødvendig å kreve at disse selskapene foretar beregninger av hypotetiske minstekapitalkrav (MCR) for hhv. de ettårige risikoforsikringene og de øvrige forsikringsproduktene. Når det gjelder disse selskapene vil heller ikke beregningen av hypotetiske minstekapitalkrav tjene noen hensikt, idet selskapene ikke tegner livsforsikringer med spareelement og overskuddsdeling, jf. Solvens II-direktivets artikkel 74 første ledd.

6. Behandlingen av naturskadefondet og andre nasjonale fond

6.1 Innledning

For skadeforsikringsselskapene vil behandlingen av avsetningen til naturskadefondet (og mer generelt naturskadepoolen) kunne ha vesentlig betydning for soliditetsberegningene under Solvens II. Finanstilsynet ser derfor behov for å klargjøre behandlingen på et så tidlig tidspunkt som mulig. Selv om de endelige bestemmelsene under Solvens II ennå ikke er fastsatt, forventes det nå ikke endringer i forhold til foreliggende utkast til regelverk på dette området. Det kan likevel ikke helt utelukkes at det kan forekomme endringer i den videre behandlingen i EU som gir grunnlag for å endre synspunkter og vurderinger som fremkommer i denne saken.

Som det redegjøres nærmere for nedenfor, vil eventuell medregning av naturskadefondet som kapitalelement under Solvens II kun finne sted etter godkjenning fra tilsynsmyndigheten. På bakgrunn av at problemstillingen kan ha relativt stor betydning for noen selskaper ønsker Finanstilsynet å forelegge saken for Finansdepartementet.

I tillegg til avsetningen til naturskadefondet vurderes også avsetningen til garantiordningen for skadeforsikring og risikoutjevningfondet for livsforsikringsselskaper i dette brevet.

Siden avsetningen til naturskadefondet og avsetningen til garantiordningen omfatter selskaper underlagt andre lands tilsynsmyndigheter, spesielt Sverige (If) og Danmark (Tryg), bør vurderingene som gjøres i Norge søkes samordnet med disse landene.

6.2 Om naturskadepoolen og naturskadefondet

6.2.1 Kort om naturskadepoolen og naturskadefondet

Forsikringer (av ting) mot brannskader skal etter lov 16. juni 1989 om naturskadeforsikring også omfatte forsikring mot naturskader. Alle forsikringsselskaper som tilbyr slik forsikring i det norske markedet er pliktige medlemmer i Norsk Naturskadepool. Premien for dekning av naturskader fastsettes av naturskadepoolen som en fast prosentsats av forsikringssummen, og er lik for alle selskaper og kunder. Naturskadepoolen utligner erstatningskostnadene (for egen regning) basert på de samlede forsikringssummer, dvs. i praksis slik at skadeprosenten (for egen regning) blir lik for alle deltakende selskaper. Naturskadepoolen har også ansvar for å sikre en reassuransedekning for poolens samlede virksomhet.

Det akkumulerte overskuddet av bruttopremier fratrukket premier for avgitt reassuranse, erstatningskostnader for egen regning og eventuelt andre kostnader er avsatt i naturskadefondet. Selskapene dekker egne administrasjonskostnader, og disse kommer ikke til fratrukk ved beregning av overskudd som skal avsettes i naturskadefondet.

Naturskadefondet er organisert slik at hvert enkelt medlemsselskap avsetter på egen balanse selskapets andel av de samlede akkumulerte midler. Størrelsen på det enkelte selskaps naturskadefond avhenger av resultatene i den perioden selskapet har tegnet naturskadeforsikring (og reflekterer differansen mellom naturskadepremiene selskapet har hentet inn og selskapets andel av de samlede erstatningskostnadene mv. i samme periode). I regnskapet er avsetning til naturskadefondet siden 2008 ført som en egenkapitalpost, mens det tidligere var ført som en

forsikringsforpliktelse.²⁹ Eiendelene svarende til avsetningen til fondet er ikke skilt fra andre eiendeler, og avkastningen tilfaller selskapet på lik linje med avkastningen fra andre eiendeler.

6.2.2 Nærmere om ordningens virkemåte under løpende drift

Under løpende drift vil naturskadepoolen og avsetningen til naturskadefondet komme til anvendelse ved naturskader, og kan ikke dekke andre typer risiko. De samlede årlige erstatningskostnadene m.m. fordeles mellom medlemmer i poolen i samsvar med det enkelte medlems andel i poolen (målt ved forsikringssummene). Det skjer ingen utjevning i form av overføring av midler fra selskaper med betydelige akkumulerte midler i naturskadefondet til selskaper med små avsetninger til naturskadefondet. Dersom et år med betydelige naturskader resulterer i at et selskaps utbetalinger overstiger de avsatte midlene i selskapets avsetning til naturskadefondet, må selskapet dekke det overskytende beløpet med øvrige midler. Dette kan f.eks. være tilfelle med et nystartet selskap som har relativt lave avsetninger til naturskadefondet sammenlignet med selskapets markedsandel innenfor brannforsikring.

Finanstilsynet har for øvrig i brev av 1. november 2011 til Finansdepartementet foreslått visse endringer i utjevningsmekanismene i ordningen, som innebærer at selskaper med lav avsetning til naturskadefondet (f.eks. nystartede selskaper) ved behov kan få tilført midler fra selskaper med større avsetning til fondet. Dette ville innebære at selskaper med lavt naturskadefond unngår å måtte benytte ordinær egenkapital til å dekke naturskader så lenge de samlede midlene i naturskadefondet er tilstrekkelige til å dekke skadene, uavhengig av hvordan de er fordelt på ulike selskaper. Finanstilsynet kjenner ikke til at det foreligger planer om å følge opp forslaget.

Ved utgangen av 2013 har enkelte selskaper rapportert et negativt naturskadefond som følge av at selskapets andel av samlede erstatninger overstiger premien for dekning av naturskader. Det oppfattes som noe uklart om selskapene da har noe til gode på naturskadeordningen, ved at fremtidige overskudd ikke må avsettes til naturskadefondet før det samlede akkumulerte overskuddet er positivt. Det kan i denne sammenheng også nevnes at det i noen tilfeller er avvik mellom hva naturskadepoolens administrasjon regner som midler (latente forpliktelser) knyttet til naturskadefondet, og avsetningene til naturskadefondet ifølge de enkelte medlemmene.³⁰

Det er således behov for å få klarlagt de riktige beløpene for de enkelte selskapenes avsetninger til naturskadefondet, herunder spørsmålet om naturskadefondet kan være negativt. Dette behovet er uavhengig av vurderingen av naturskadefondet som kapitalelement, og de ovennevnte uklarhetene påvirker ikke den videre vurderingen i dette notatet.

6.2.3 Nærmere om ordningens virkemåte i en avviklingssituasjon

Vurderingen av selskapets soliditet under Solvens II-regelverket vil være avhengig av hvordan naturskadeordningen fungerer i en avviklingssituasjon, og da spesielt knyttet til disponeringen av midlene tilsvarende avsetningen til naturskadefondet i selskapets balanse.

Forskrift om instruks for norsk naturskadepool inneholder i § 11 femte og sjette ledd følgende bestemmelser:

²⁹ Endringen representerer en tilpasning til internasjonale regnskapsstandarder (IFRS), og reflekterer ikke endringer i regelverket for naturskadefondet.

³⁰ Jf. side 19 flg. i rapporten "Totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen" datert 31.03.2011.

Overfører et selskap sin virksomhet i brannforsikring til et annet selskap, skal det overføre naturskadepoolen og oppbygd naturskadefond til det annet selskap.

Opphører selskapet, skal de samlede fond overføres vederlagsfritt til NP for fordeling blant deltakerne i henhold til utlikningsgrunnlaget i det året virksomheten opphører.

Ved frivillig avvikling av selskapet skal selskapet overføre midler tilsvarende avsetning til naturskadefondet til naturskadepoolen. Det er imidlertid mer usikkert hvordan bestemmelsen i instruksens skal forstås ved tvunget avvikling av selskapet som følge av insolvens (konkurs). Finanstilsynet har i brev av 8. november 2010 til Finansdepartementet tatt opp spørsmålet om hvordan denne delen av instruksens skal forstås. Finansdepartementet har rettet spørsmålet videre til Justis- og politidepartementet, som har ansvaret for forskriften. Etter det Finanstilsynet kjenner til er det ikke mottatt noe svar på denne henvendelsen.

Det kan i prinsippet tenkes tre mulige forståelser av instruksens bestemmelse i en situasjon der et selskap avvikles som følge av insolvens:

1. Fondet overføres til poolen før alle andre utbetalinger, dvs. før utbetalinger til forsikrings-takere.
2. Kravet fra naturskadepoolen har samme prioritet som krav fra ordinære kreditorer.
3. Kravet fra naturskadepoolen gjelder kun ved frivillig avvikling, og naturskadepoolen har ingen krav ved avvikling som følge av insolvens.

Etter Finanstilsynets vurdering vil alternativet i punkt 1 kun være aktuelt dersom eierskapet til naturskadefondet ligger utenfor selskapet. Det vil i tilfelle innebære at selskapet kun forvalter eiendeler på vegne av naturskadepoolen. Det er imidlertid ikke stilt krav om at midler svarende til naturskadefondet holdes adskilt fra øvrige eiendeler (klientkonto), og etter Finanstilsynets vurdering kan det argumenteres for at midlene derfor vil inngå sammen med ordinære eiendeler i en konkursbehandling. I så tilfelle anser Finanstilsynet at det er gode argumenter for at reglene i sikringsloven om forsikringstakernes fortrinnsrett har forrang over bestemmelsen i instruksens om at fondet overføres vederlagsfritt til naturskadepoolen. I praksis anses derfor alternativet i punkt 1 som en lite aktuell tolkning av gjeldende regelverk.

Etter Finanstilsynets vurdering er det uklart hvilken prioritet kravet fra naturskadepoolen har i forhold til øvrige kreditorer, dersom det legges til grunn at kravet er etterstilt krav fra forsikrings-takerne. I mangel av nærmere regler kan det være rimelig å anta at kravet fra naturskadepoolen har samme prioritet som øvrige kreditorer (alternativ 2 ovenfor). Dersom det presiseres at kravet i instruksens ikke gjelder ved avvikling på grunn av insolvens (alternativ 3 ovenfor), vil fondet fungere på samme måte som ordinær egenkapital med hensyn til å dekke krav fra forsikringstakere og øvrige kreditorer i en konkurssituasjon. I mangel av en slik presisering anses alternativet i punkt 3 også som en lite aktuell tolkning av gjeldende regelverk.

Med mindre noe annet er presisert vil den videre vurderingen legge alternativ 2 til grunn, dvs. at kravet om vederlagsfri overføring til naturskadepoolen har samme prioritet som krav fra øvrige kreditorer i en avvikling som følge av insolvens.

Etter Finanstilsynets vurdering er det et sterkt behov for å avklare hvordan instruksens bestemmelse om at fondet skal overføres til naturskadepoolen skal forstås i en situasjon der selskapet avvikles

som følge av insolvens. Dette gjelder både utfra det generelle hensynet til at ulike interessenter bør ha klarhet i dette før de trer inn i eksponeringer mot forsikringsselskapet, og behovet for å vurdere naturskadefondet i det kommende Solvens II-regelverket.

6.3 Behandlingen av naturskadeordningen i dagens solvensmarginregelverk

Behandlingen av naturskadefondet i dagens solvensmarginregelverk ble sist endret i 2009, jf. Finanstilsynets (Kredittilsynets) høringsnotat av 27. februar 2009. I høringsnotatet redegjøres det også for tidligere behandling av naturskadefondet i solvensmarginregelverket. For ordens skyld nevnes at naturskadefondet ikke har vært medregnet som ansvarlig kapital i henhold til kapitaldekningsregelverket for forsikringsselskaper.

Det ble gjennomført endringer i solvensmarginregelverket gjennom forskrift 19. september 2003 om endring av forskrift 19. mai 1995 nr. 482 om beregning av solvensmarginkrav og solvensmarginkapital for norske skadeforsikringsselskaper og gjenforsikringsselskaper. Endringsforskriften var en gjennomføring av Direktiv 2002/13/EF om endringer i solvensmarginregelverket, ofte kalt Solvens I.

Endringsforskriften innebar også 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 bl.a. vist til fortalen til direktivet og kravet om at kapitalen skulle være fri for alle påregnelige forpliktelser, sammenholdt med begrensningene som ligger i bruken av naturskadefondet og forpliktelsen til å overføre fondet til naturskadepoolen ved opphør av selskapet. Endringen ble gitt i form av en overgangsperiode med gradvis utfasing av naturskadefondet som element i solvensmarginkapitalen frem til 2008.

Det ble videre vist til at endringen av solvensmarginforskriften for skadeforsikringsselskaper var i samsvar med vurderingen som Finanstilsynet (Kredittilsynet) hadde gitt uttrykk for i høringsnotatet vedrørende 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.

FNH og Aktuarforeningen tok i forbindelse med høringen av forskriftsendringen i 2003 til orde for at det burde vurderes nærmere hvordan naturskadefondet skulle behandles, og fremhevet at siden norske selskaper er mindre eksponert mot store naturskader enn selskaper i andre land (pga. naturskadepoolen) burde dette reflekteres i lettelser i solvensmarginregelverket. Finansdepartementet viste til disse merknadene i brev av 8. oktober 2003 og ba "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 høringsnotatet av 27. februar 2009 viste Finanstilsynet til at Direktiv 2002/13/EF ikke gir adgang til å gjøre fradrag i solvensmarginkravet utover eventuelt å se bort fra hhv. naturskadepremiene og

naturskadeerstatningene i fastsettelsen av beregningsgrunnlaget for solvensmarginkravet. Det ble imidlertid konkludert med at dette bare ville ha en marginal effekt på solvensmarginkravet for de aktuelle skadeforsikringselskapene.

Som et alternativ ble det vurdert om en andel av naturskadefondet kunne medregnes i solvensmarginkapitalen. Det ble vist til at direktivtekstens krav om kapitalelementene som blir medregnet her skal være "fri for alle påregnelige forpliktelser" vanskeliggjør medregning av naturskadefondet. Imidlertid ble det lagt vekt på det kommende Solvens II-regelverket og nasjonale stresstester, som inneholder krav til beregning av katastroferisiko for naturskader og tillater at det tas hensyn til naturskadefondet i den forbindelse, jf. at avsetning til naturskadefondet etter avklaring med den europeiske QIS4 Task Force ble medregnet som kapital av kategori 2 i QIS4. Det ble videre vist til at det beregnede naturkatastrofescenariot i QIS4 utgjorde rundt 25 prosent av samlet naturskadefond, og det ble derfor foreslått at 25 prosent av naturskadefondet kunne medregnes som solvensmarginkapital under Solvens I-regelverket. Samtidig ble det foreslått begrensingsregler som innebærer at andelen av naturskadefondet som kan medregnes og tidsbegrenset ansvarlig lånekapital ikke kan utgjøre mer enn 25 prosent av solvensmarginkravet (eller solvensmarginkapitalen dersom denne er lavere), samt at andelen av naturskadefondet som kan medregnes og "evigvarende" ansvarlig lånekapital ikke kan utgjøre mer enn 50 prosent av solvensmarginkravet (eller solvensmarginkapitalen dersom denne er lavere). De foreslåtte endringene ble vedtatt med virkning fra 2009.

Foreløpige tall for utgangen av 2013 viser at samlet solvensmarginkapital for norske skadeforsikringselskaper var 41 556 mill. kroner, mens solvensmarginkravet var 7 233 mill. kroner.³¹ Dekningsprosenten (kapitalen i prosent av kravet) var 575. Andel av naturskadefondet som medregnes i solvenskapitalen utgjorde 969 mill. kroner, dvs. hhv. 13,4 prosent av samlet solvensmarginkrav og 2,3 prosent av samlet solvensmarginkapital.³² Dersom andelen ikke hadde vært medregnet ville dekningsprosenten falt fra 575 til 561.

Samlet naturskadefond for de norske selskapene var 3 907 mill. kroner ved utgangen av 2013. For de to største selskapene, Gjensidige Forsikring ASA og Sparebank 1 Skadeforsikring AS, utgjorde fondet henholdsvis 2 215 mill. kroner og 813 mill. kroner. I alt har 38 av 58 selskaper rapportert et positivt naturskadefond ved utgangen av 2013. Fem selskaper som tegner brannforsikring har rapportert at naturskadefondet er null, mens to selskaper har rapportert at det er negativt (jf. omtale under punkt 6.2.2). De resterende 13 selskapene tegner ikke brannforsikring og har følgelig ikke noe naturskadefond.

For filialer av utenlandske selskaper, primært If og Tryg, utgjorde naturskadefondet 4 440 mill. kroner. Samlet naturskadefond var dermed 8 347 mill. kroner ved utgangen av 2013. Se vedlegg 6 for en fullstendig oversikt over naturskadefondet i perioden 2010-2013.

³¹ Tallene omfatter 55 selskaper, men ikke P&I-selskapene (Gard og Skuld) og Den Norske Krigsforsikring for Skib.

³² Beløpet er etter fratrukk på grunn av begrensingsreglene om maksimal medregning av naturskadefondet og ansvarlig lånekapital. Til sammen utgjorde disse fratrukkene 114 mill. kroner, eller 0,3 prosent av samlet solvensmarginkapital.

6.4 Behandling av naturskadeordningen under Solvens II-regelverket

6.4.1 Beregningen av solvenskapitalkravet

I beregningen av solvenskapitalkravet vil risikoen knyttet til naturskader og effekten av den norske naturskadepoolen fanges opp i undermodulene for premie- og reserverisiko og katastroferisiko i modulen for skadeforsikringsrisiko.

Alle naturskader utlignes gjennom poolen, uavhengig av om de er store skader som omfattes av katastroferisikomodulen eller små skader som omfattes av premie- og reserverisikomodulen.

I beregningen av premie- og reserverisiko under standardmetoden inngår opptjent premie for egen regning og erstatningsavsetning for egen regning som grunnlag for kapitalkravet. Disse multipliseres med ulike prosentsetser, som er fastsatt på bakgrunn av en felleseuropeisk kalibrering. Poolordninger har ingen direkte effekt på kapitalkravet for premie- og reserverisiko. Den utjevne effekten av naturskadepoolen bidrar imidlertid til at erstatningskostnaden for egen regning jevnes ut mellom selskapene, og kan også bidra til at erstatningsavsetningen (volummålet for reserverisiko) og dermed også kapitalkravet for reserverisiko jevnes ut over tid for det enkelte selskap. Det er laget utfyllende regler for beregning av kapitalkravet for motpartsrisiko knyttet til poolordninger.

I beregningen av katastroferisiko beregnes konsekvensene for det enkelte selskap av ulike katastrofescenarioer. For naturkatastrofescenarioer vil effekten av naturskadepoolens reassuransprogram ha stor betydning for det beregnede kapitalkravet.

Det beregnede kapitalkravet for naturkatastroferisiko vil avhenge av om avsetningen til naturskadefondet i sin helhet regnes som en forpliktelse eller som solvenskapital, jf. omtale i avsnitt 6.4.2. Dersom det regnes som en forpliktelse, vil den risikoreduserende effekten av naturskadefondet komme til fradrag i kapitalkravet. Hvis naturskadefondet er tilstrekkelig stort, vil et katastrofescenario kunne gi null i kapitalkrav, fordi forpliktelsene reduseres like mye som eiendelene (utbetalingene). Dersom fondet derimot kan medregnes som solvenskapital, vil det beregnede kapitalkravet bli like stort som de beregnede utbetalingene.

I forbindelse med en av konsekvensberegningene av Solvens II-regelverket ble det åpnet for at den delen av naturskadefondet som kommer til anvendelse i et katastrofescenario regnes som en (risikoreduserende) forpliktelse som bidrar til å redusere eller eliminere kapitalkravet for naturkatastroferisiko, mens eventuelle gjenværende midler i naturskadefondet etter scenarioet regnes med i solvenskapitalen. Naturskadefondet ble i denne sammenheng behandlet som en del av de såkalte "restricted reserves". Denne muligheten og begrepet "restricted reserves" vil imidlertid etter alt å dømme ikke bli en del av det endelige regelverket.

6.4.2 Mulige alternativer for klassifisering av naturskadefondet

Det fremgår av punkt 6.4.1 at et selskap i løpende drift kan legge til grunn at effekten av naturskadepoolen reflekteres i beregningen av solvenskapitalkravet. Dette gjelder både utjevningmekanismen og poolens reassuransedekning, men også en eventuell løsning hvor naturskadefondet regnes som en risikoreduserende forpliktelse i beregningen av katastroferisiko.

Det må vurderes om det i tillegg vil være effekter ved naturskadefondet som kan tas hensyn til ved beregning av solvenskapitalen. Det sentrale spørsmålet er om, og i tilfelle hvordan, avsetningene til naturskadefondet også kan medregnes som et element i solvenskapitalen fordi midlene kan benyttes i en avviklingssituasjon.

Det kan i utgangspunktet tenkes forskjellige løsninger for klassifisering av naturskadefondet under Solvens II:

1. I henhold til reglene om avgrensede fond ("ring-fenced funds")
2. Som en forsikringsforpliktelse
3. Som en øvrig ordinær forpliktelse
4. Som et kapitalelement i kategori ("tier") 1, 2 eller 3

Naturskadefondet som et avgrenset fond ("ring-fenced fund")?

Det er gitt særregler om såkalte avgrensede fond ("ring-fenced funds") i Solvens II-regelverket. I punkt (49) i fortalet til direktivet heter det:

Not all assets within an undertaking are unrestricted. In some Member States, specific products result in ring-fenced fund structures which give one class of policy holders greater rights to assets within their own fund. Although those assets are included in computing the excess of assets over liabilities for own-fund purposes they cannot in fact be made available to meet the risks outside the ring-fenced fund. To be consistent with the economic approach, the assessment of own funds needs to be adjusted to reflect the different nature of assets, which form part of a ring-fenced arrangement. Similarly, the Solvency Capital Requirement calculation should reflect the reduction in pooling or diversification related to those ring-fenced funds.

Videre heter det i punkt (62) i fortalet i utkast til gjennomføringsbestemmelsene:

Ring-fenced funds are arrangements where an identified set of assets and liabilities are managed as though they were a separate undertaking, and should not include conventional index-linked, unit-linked or reinsurance business.

Det fremgår at det ovennevnte at dette gjelder fond hvor spesifikke eiendeler er øremerket til dekning av forpliktelsene i fondet og skilt fra øvrige eiendeler i selskapet. Etter dagens regelverk og praksis har ikke selskapene øremerket eiendeler til dekning av avsetning til naturskadefondet. Finanstilsynet legger derfor til grunn at bestemmelsene om avgrensede fond i Solvens II-regelverket ikke kommer til anvendelse for naturskadefondet.

Naturskadefondet som en forsikringsforpliktelse?

I artikkel 75 i Solvens II-direktivet heter det:

Member States shall ensure that insurance and reinsurance undertakings establish technical provisions with respect to all of their insurance and reinsurance obligations towards policy holders and beneficiaries of insurance or reinsurance contracts.

I artikkel 76 heter det videre at det beregnede beste estimat av forpliktelsene skal:

correspond to the probability-weighted average of future cash-flows, taking account of the time value of money (expected present value of future cash-flows), using the relevant risk-free interest rate term structure.

Beregningen av forsikringsforpliktelse under Solvens II skal altså omfatte forventede utbetalinger til forsikrede. Verdivurderingen skal ikke omfatte sikkerhetsmarginer for å ta hensyn til utfall som er mer negative enn forventet. Risikoen for avvik fra forventningen skal fanges opp av solvenskapitalkravet, og ikke i verdivurderingen av forsikringsforpliktelsene. Dette innebærer f.eks. at sikkerhetsavsetningene i dagens regelverk for skadeforsikringsselskaper ikke vil bli betraktet som forsikringsforpliktelse under Solvens II.

Tilsvarende argument kan benyttes for avsetningene til naturskadefondet. Forventede fremtidige naturskader og forventede erstatninger knyttet til allerede inntrufne naturskader vil medregnes som forsikringsforpliktelse under Solvens II, mens midlene i naturskadefondet representerer en buffer som er opparbeidet av tidligere års overskudd.

Av dette følger at naturskadefondet ikke kan regnes som en forsikringsforpliktelse.

Naturskadefondet som en øvrig ordinær forpliktelse?

Det er ikke gitt uttømmende bestemmelser om hva som skal regnes som en øvrig forpliktelse i forbindelse med Solvens II-regelverket. Siden avsetningen til naturskadefondet ikke kan regnes som en forsikringsforpliktelse, følger det imidlertid at den enten må regnes som et kapitalelement eller som en ordinær forpliktelse. Naturskadefondet vil dermed bli regnet som en forpliktelse dersom det ikke kvalifiserer som et kapitalelement etter de kriteriene som er gitt.

Naturskadefondet som et kapitalelement?

Naturskadefondet kan medregnes i kapitalen dersom det kvalifiserer som et kapitalelement etter de kriteriene som er gitt. Dette er nærmere drøftet i punkt 6.4.3.

6.4.3 Vurdering av naturskadefondet som et kapitalelement

I Solvens II klassifiseres solvenskapitalen i tre kategorier ("tiers"). Kategori 1 er kapital av beste kvalitet og likner dagens kjernekapital, kategori 2 er kapital av svakere kvalitet og inkluderer bl.a. ansvarlige lån som tilfredsstillende kriteriene (herunder løpetid på minimum 10 år), mens kategori 3 er kapital av svakest kvalitet og inkluderer bl.a. ansvarlige lån som tilfredsstillende (de mindre strenge) kriteriene (herunder løpetid på minimum 5 år). Elementer som ikke tilfredsstillende de fastsatte kriteriene kan ikke medregnes i kapitalen. Minst 50 prosent av solvenskapitalkravet skal dekkes av kapital av kategori 1. Kapital av kategori 2 og 3 kan til sammen medregnes i den samlede solvenskapitalen med et beløp som dekker inntil 50 prosent av solvenskapitalkravet, av dette kan kapital av kategori 3 medregnes med inntil 15 prosent av solvenskapitalkravet.

Det fremgår av artikkel 95 i direktivet at dersom et kapitalelement ikke er opplistet spesifikt i gjennomføringsbestemmelsene, skal forsikringsselskapet vurdere elementet opp mot kriteriene for klassifisering i artikkel 94. Klassifiseringen skal godkjennes av tilsynsmyndigheten. Siden naturskadefondet eller tilsvarende fond ikke er nevnt spesifikt i gjennomføringsbestemmelsene, anser Finanstilsynet at eventuell medregning som kapitalelement må baseres på hjemmelen i artikkel 95. Det legges videre til grunn at vurderingen i tillegg til de overordnede bestemmelsene i

artikkel 94 må se hen til de nærmere presiseringer i gjennomføringsbestemmelsene av de ulike kategoriene kapital.³³

Nedenfor omtales kravene til kvalitet på kapital i de ulike kategoriene. Kriteriene som er nevnt i tabell 6.1 vil være sentrale i vurderingen av eventuell klassifisering av naturskadefondet som kapitalelement.

Tabell 6.1. Kriterier for ulike kategorier kapital.

	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3
Risiko	Skal ikke ha egenskaper som kan forårsake eller akselerere insolvens	Skal ikke ha egenskaper som kan forårsake eller akselerere insolvens	Skal ikke ha egenskaper som kan forårsake eller akselerere insolvens
Prioritet	Etterstilt alle forsikringskrav og øvrige kreditorer samt kapital av kategori 2 og 3	Etterstilt alle forsikringskrav og øvrige kreditorer	Etterstilt alle forsikringskrav og øvrige kreditorer
Evne til å dekke tap	Skal kunne dekke alle typer tap løpende, ingen betjening eller tilbakebetaling ved brudd på solvenskapitalkravet (SCR)	Ingen betjening eller tilbakebetaling ved brudd på solvenskapitalkravet (SCR)	Ingen betjening eller tilbakebetaling ved brudd på solvenskapitalkravet (SCR)
Varighet	Evigvarende (uten fastsatt løpetid)	Minimum 10 år	Minimum 5 år
Opsjon for tilbakebetaling	Tidligst etter 5 år, men ingen insentiver til tilbakebetaling, forutsatt godkjenning fra tilsynet	Tidligst etter 5 år, men begrensede insentiver til innløsning tillates først etter 10 år, forutsetter godkjenning fra tilsynet	Tidligst etter 5 år og med begrensede insentiver til innløsning, forutsetter godkjenning fra tilsynet

Risiko

Det er satt opp som et generelt krav for alle kategorier kapital at det ikke skal ha egenskaper som kan forårsake eller akselerere insolvens:

The basic own fund does not include features which may cause the insolvency of the insurance or reinsurance undertaking or may accelerate the process of the undertaking becoming insolvent.

Dette kan tolkes dithen at kapitalelementet som sådan ikke skal være utsatt for risiko eller kunne utbetales til tredjeparter i en situasjon hvor slik reduksjon forårsaker eller forverrer selskapets insolvens.

³³ Jf. artikkel 67 COF 10 i utkastet til gjennomføringsbestemmelser datert 14. mars 2014.

Dette generelle kravet må ses i sammenheng med de mer spesifikke kravene til prioritet, evne til å dekke tap og varighet mv. som er omtalt nedenfor.

Prioritet

Kravet om kapitalelementene skal være etterstilt øvrige krav reflekterer hovedhensynet i soliditetsregelverket som går ut på beskyttelse av forsikringstakere og forsikrede, jf. punkt 16 i fortalen til Solvens II-direktivet:

The main objective of insurance and reinsurance regulation is the adequate protection of policy holders and beneficiaries.

Hensynet til beskyttelse av øvrige ordinære kreditorer er nedfelt i direktivets artikkel 93 punkt 1 bokstav b og utkastet til gjennomføringsbestemmelser (artikkel 59 COF2, artikkel 61 COF4 og artikkel 65 COF8)³⁴, som presiserer at kapitalen skal være etterstilt alle ordinære (ikke-etterstilte) kreditorer:

The basic own fund item (...) ranks after the claims of all policy holders and beneficiaries and non-subordinated creditors.

Dette kravet gjelder for kapital av alle kategorier.

Vurderingen av naturskadefondet opp mot kravet til etterstilling avhenger av tolkningen av bestemmelsen i instruksen for naturskadepoolen om at samlet fond skal overføres vederlagsfritt til naturskadepoolen for fordeling blant deltakerne dersom selskapet opphører, jf. omtale i avsnitt 6.2.3.

Kravet om etterstilling kan kun sies å være tilfredsstilt fullt ut dersom bestemmelsen i instruksen kan forstås slik at den ikke gjelder ved opphør som følge av insolvens (alternativ 3 i avsnitt 6.2.3), eller dersom kravet om overføring er etterstilt alle ordinære kreditorer.

Dersom bestemmelsen i instruksen for naturskadepoolen § 11 sjette ledd innebærer at kravet om overføring til naturskadepoolen er sidestilt krav fra ordinære kreditorer (alternativ 2 i punkt 6.2.3) vil ikke det eksplisitte kravet om etterstilling være oppfylt. Det samme gjelder dersom instruksens krav har prioritet fremfor ordinære kreditorer, men er etterstilt forsikringskrav. Kravet vil likevel være oppfylt dersom det faktisk ikke eksisterer ordinære kreditorer. Det kan også argumenteres for at kravet i praksis vil være oppfylt dersom gjeld til ordinære kreditorer er neglisjerbart, jf. det generelle låneforbudet for norske forsikringsselskaper. Det fremgår imidlertid av oversikten gitt ved tabell 6.2 at andre forpliktelser utgjør 10,5 prosent av skadeforsikringsselskapenes samlede egenkapital og forpliktelser ved utløpet av 2013.³⁵

³⁴ Jf. utkastet til gjennomføringsbestemmelser datert 14. mars 2014.

³⁵ Oversikten over selskapenes samlede forpliktelser og egenkapital påvirkes kun i beskjeden grad dersom utvalget begrenses til selskaper som har et naturskadefond og/eller har rapportert naturskaderisiko ved utgangen av 2013. Et slikt utvalg ville representere 87 prosent av skadeforsikringsselskapenes samlede forvaltningskapital, og den relative fordelingen på ulike forpliktelser avviker i liten grad fra fordelingen som er gjengitt for selskapene samlet.

Tabell 6.2. Skadeforsikringsselskapenes egenkapital og forpliktelse ved utgangen av 2013.

	MNOK	Prosent
Avsetning til naturskadefondet	3 913	2,5 %
Øvrig egenkapital	34 677	21,8 %
Ansvarlig lånekapital	252	0,2 %
Brutto forsikringsforpliktelser	103 408	65,1 %
Øvrige forpliktelser	16 691	10,5 %
Sum egenkapital og forpliktelser	158 941	100,0 %

Kilde: Forsikringsselskapenes offentlige regnskaps- og tilsynsrapportering, FORT.

En nærmere oversikt over elementene i øvrige forpliktelser er gitt i tabell 6.3.

Tabell 6.3. Skadeforsikringsselskapenes øvrige forpliktelser ved utløpet av 2013.

	MNOK	Prosent
Pensjonsforpliktelser	416	2,5 %
Forpliktelser ved periodeskatt	1 479	8,9 %
Forpliktelser ved utsatt skatt	400	2,4 %
Andre avsetninger for forpliktelser	699	4,2 %
Forpliktelser i forbindelse med direkte forsikring	2 045	12,3 %
Forpliktelser i forbindelse med gjenforsikring	1 246	7,5 %
Forpliktelser til kredittinstitusjoner	32	0,2 %
Finansielle derivater	1 107	6,6 %
Andre forpliktelser	8 550	51,2 %
Påløpte kostnader og mottatte ikke opptjente inntekter	717	4,3 %
Sum øvrige forpliktelser	16 691	100,0 %

Kilde: Forsikringsselskapenes offentlige regnskaps- og tilsynsrapportering, FORT.

Det går ikke detaljert inn på de ulike elementene her og hvilken prioritet de har i en konkursbehandling, og dette kan ikke uten videre avledes fra det aggregerte tallmaterialet. Generelt vil en del av elementene vil ha prioritet foran krav fra ordinære kreditorer. Dette gjelder f.eks. forpliktelser ved periodeskatt og forpliktelser i forbindelse med direkte forsikring. Posten andre forpliktelser inneholder bl.a. store beløp avsatt til utbytte og konsernbidrag (6,8 mrd. kroner). Likevel utgjør den resterende gjelden beløp som ikke er neglisjerbare, spesielt ikke sammenlignet med størrelsen på naturskadefondet. Dermed kan ikke kravet om etterstillelse sies å være oppfylt i praksis dersom kravet om tilbakeføring til naturskadepoolen har lik prioritet (eller høyere prioritet) enn krav fra ordinære kreditorer.

Vurderingen av om kravet til etterstillelse er oppfylt vil i stor grad være avhengig av hvordan instruksens bestemmelse om at fondet tilbakeføres til naturskadepoolen når selskapet opphører skal

tolkes i en avviklingssituasjon som følge av insolvens. Det understrekes derfor igjen at det er behov for en slik avklaring.

Evne til å dekke tap

For kapitalelementer i kategori 1 er det krav om at de skal kunne dekke alle typer tap under løpende drift. For elementer i kategori 2 og 3 er det krav om at det ikke skal foretas tilbakebetaling eller betjening av kapitalelementet ved brudd på solvenskapitalkravet (SCR).

Hensikten med restriksjonene på betalinger ved brudd på solvenskapitalkravet er at kapitalelementet skal være tilgjengelig til å dekke tap ved brudd på solvenskapitalkravet. Formålet er å unngå at andre parter enn forsikringstakere/forsikrede og ordinære kreditorer får tilført en andel av midlene i en situasjon der det kan bli aktuelt å avvikle selskapet. Dermed vil den parten som har stilt kapitalelementet til rådighet, måtte være forberedt på å miste hele beløpet ved brudd på solvenskapitalkravet uten å kunne motvirke dette.

Siden naturskadefondet kun kan dekke tap relatert til naturskadeforsikring under løpende drift følger det at fondet ikke tilfredsstiller kravet til kapital av kategori 1. Kravet om fravær av utbetalinger ved brudd på solvenskapitalkravet har en naturlig fortolkning når det gjelder ansvarlige lån, men er noe vanskeligere å tolke når det gjelder naturskadefondet.

I utgangspunktet er det ikke mulig for selskapet å stoppe utbetalinger fra naturskadefondet ved brudd på solvenskapitalkravet. Avsetningene til fondet kan reduseres dersom det oppstår betydelige naturskader. Formelt vil dermed ikke vilkåret være oppfylt.

Det kan argumenteres for at enhver reduksjon i fondet som følge av at samlede naturskader blir større enn forventet, vil være like akseptabelt som at egenkapitalen reduseres dersom utbetalinger til ordinære forsikringskrav blir høyere enn forventet. Imidlertid kan det også sies å være en viss forskjell i situasjoner der selskapets kunder ikke blir rammet av naturskader, mens selskapet som følge av utjevningmekanismen påføres krav som tapper naturskadefondet. Dersom selskapet hadde kunnet holde tilbake utbetalingene til naturskadepoolen i slike situasjoner, ville dette primært ramme de øvrige selskapene, og ikke disse selskapenes kunder, siden kundene uansett har krav på å få dekket sine naturskader. I slike tilfeller vil manglende adgang til å stoppe utbetalinger fra naturskadefondet kunne betraktes som en hindring når det gjelder å ivareta formålet med bestemmelsen, som er å hindre utbetalinger til tredjeparter på bekostning av sikkerheten for forsikringskunder og øvrige kreditorer.

Det kan nevnes at Finanstilsynets forslag om å forsterke utjevningmekanismene i ordningen, jf. omtalen i punkt 6.2.2, i noen grad kan bidra til å forsterke den ovennevnte vurderingen. Forslaget innebærer at selskaper med lav avsetning til naturskadefondet kan få tilført midler fra selskaper med større avsetning til fondet, slik at selskaper med lavt naturskadefond unngår å måtte benytte ordinær egenkapital til å dekke naturskader så lenge de samlede midlene i naturskadefondet er tilstrekkelige til å dekke skadene. Dette kan forsterke effekten av at utbetalinger fra fondet (i situasjoner med høye samlede naturskader) fungerer som et bidrag til andre selskaper snarere enn som et bidrag til forsikringskundene. Finanstilsynet kjenner imidlertid ikke til at det foreligger planer om å følge opp forslaget, og forslaget er ikke avgjørende for vurderingene av eventuell medregning av naturskadefondet i solvenskapitalen.

Varighet

For kapital i kategori 1 er det krav om den skal være "evigvarende" (uten fastsatt løpetid). For kategori 2 er det krav om varighet på minimum 10 år, og for kategori 3 minimum 5 år. Kravene til varighet regnes i forhold til opprinnelig løpetid for kapitalinstrumentet. Kravene innebærer at selskapet skal ha full sikkerhet for at kapitalen ikke kan kreves tilbakebetalt før det angitte tidspunktet.

Hensikten med krav til varighet er å sikre at kapitalen blir værende i selskapet i en periode og dermed bidra til å sikre langsiktig finansiering. Kravet kommer i tillegg til kravet nevnt ovenfor om at kapitalen i sin helhet må være tilgjengelig til å dekke tap i en situasjon med brudd på solvenskapitalkravet. Kravet om varighet har en naturlig fortolkning når det gjelder ansvarlige lån, men er noe vanskeligere å tolke når det gjelder naturskadefondet.

Under løpende drift kan naturskadefondet reduseres som følge av at samlede naturskader overstiger årets premie. Naturskadefondet vil falle bort i sin helhet dersom selskapet velger å avvikle brannforsikringsvirksomheten (fondet overføres til naturskadepoolen), eller overføre brannforsikringsporteføljen til en annen aktør (fondet overføres til den andre aktøren). I disse tilfellene vil selskapet normalt ha en handlefrihet som tilsier at kravet til varighet i utgangspunktet ikke anses som relevant.

Når det gjelder reduksjon av fondet under løpende drift, kan det formelt anses som å være i strid med kravet til varighet, idet utbetalingene følger av selskapets forpliktelser overfor naturskadepoolen og dermed ikke er frivillige. På den annen side kan det argumenteres for at slike utbetalinger under løpende drift kan sammenlignes med ordinære tap som belaster egenkapitalen. Selv om det i prinsippet kan det reises spørsmål ved utbetalinger som reelt sett støtter andre selskaper gjennom utjevningsordningen, kan det argumenteres for at dette ikke er så relevant i en situasjon der selskapet oppfyller soliditetskravene og følgelig uansett har en vesentlig handlefrihet med hensyn til utbetaling av midler.

En annen forskjell mellom ordinære tap som belaster egenkapitalen og utbetalinger fra naturskadefondet vil være at selskapet normalt har full kontroll over alle beslutninger som påvirker fremtidig risiko og lønnsomhet når det gjelder den ordinære virksomheten, mens eventuell fremtidig reduksjon av naturskadefondet delvis vil avhenge av beslutninger som treffes av naturskadepoolen. Slik sett ligger det en viss usikkerhet for selskapet knyttet til varigheten av naturskadefondet.

Opsjon for tilbakebetaling

For kapital i kategori 1 er det krav om at kapitalelementet ikke skal kunne tilbakebetales før etter 5 år, og da kun etter selskapets ønske og etter tilsynsmyndighetens godkjenning. Den samme fristen gjelder for kategori 2 og kategori 3. I tillegg er det regler om at selskapet ikke kan ha insentiver til å tilbakebetale for kategori 1, og kun ha begrensede insentiver først etter 10 år for kategori 2 og etter 5 år for kategori 3.

Hensikten er å sikre en langsiktig finansiering, og derfor unngå vilkår som i praksis i betydelig grad undergraver varigheten av kapitalinstrumentet. For ansvarlige lån vil rentøkning etter et visst antall år representere et insentiv til innløsning.

I likhet med kravene om varighet, gjelder disse kravene til enhver tid, og også i situasjoner der selskapet har en stor overdekning i forhold til solvenskapitalkravet. Tilsynet skal uansett ikke godkjenne tilbakebetaling i situasjoner der det vil føre til at selskapet bryter solvenskapitalkravet.

For naturskadefondet vil en form for opsjon for tilbakebetaling være dersom selskapet slutter å tegne brannforsikring og naturskadefondet dermed overføres vederlagsfritt til naturskadepoolen i henhold til instruksens bestemmelse. Denne opsjonen vil formelt sett kunne anses å være i strid med bestemmelsene om at opsjon for tilbakebetaling ikke kan finne sted før etter et visst antall år og ikke uten tilsynets godkjennelse.

I de fleste tilfeller vil ikke selskapet ha noen interesse av å benytte en slik opsjon. Det må likevel påpekes at det kan finnes situasjoner der det ville vært hensiktsmessig for et selskap å slutte å tegne brannforsikring. I så fall ville naturfondet falle bort.

I en avviklingssituasjon eller i en situasjon med svekket soliditet vil det kunne være hensiktsmessig at selskapet på eget initiativ eller etter pålegg fra tilsynsmyndigheten stopper nytegning av forsikring uten at dette får direkte negative konsekvenser i form av bortfall av naturskadefondet med tilhørende reduksjon i kapitalen. Dette henger sammen med diskusjonen ovenfor om at kapitalen må være tilgjengelig til å dekke tap ved brudd på solvenskapitalkravet. Men det vil også være relevant i en situasjon der soliditeten er svekket uten at selskapet (foreløpig) bryter solvenskapitalkravet, og hvor det kunne vært hensiktsmessig å stoppe virksomheten innen brannforsikring.

6.5 Overgangsregler for kapitalen under Solvens II

I Omnibus II-direktivet er det fastsatt overgangsregler for kapitalelementer som utstedes før ikrafttreddelsen av Solvens II-regelverket, jf. artikkel 308b punkt 6 og 7 som lyder:

6. *Notwithstanding Article 94, basic own-fund items that:*
 - (a) *were issued prior to 1 January 2016 or the date of entry into force of the delegated act referred to in Article 97, whichever is the earliest;*
 - (b) *on 31 December 2015 could be used to meet the available solvency margin up to 50 % of the solvency margin according to the laws, regulations and administrative provisions which are adopted pursuant to Article 16(3) of Directive 73/239/EEC, Article 1 of Directive 2002/13/EC, Article 27(3) of Directive 2002/83/EC and Article 36(3) of Directive 2005/68/EC;*
 - (c) *would not otherwise be classified in Tier 1 or Tier 2 in accordance with Article 94;**shall be included in Tier 1 basic own funds for up to 10 years after 1 January 2016.*
7. *Notwithstanding Article 94, basic own-fund items that:*
 - (a) *were issued prior to 1 January 2016 or the date of entry into force of the delegated act referred to in Article 97, whichever is the earliest;*
 - (b) *on 31 December 2015 could be used to meet the available solvency margin up to 25 % of the solvency margin according to the laws, regulations and administrative provisions which are adopted pursuant to Article 16(3) of Directive 73/239/EEC, Article 1 of Directive 2002/13/EC, Article 27(3) of Directive 2002/83/EC and Article 36(3) of Directive 2005/68/EC shall be included in Tier 2 basic own funds for up to 10 years after 1 January 2016.*

Bestemmelsene innebærer at kapital som er godkjent å kunne dekke inntil 50 prosent av solvensmarginkapitalen etter gjeldende europeiske solvensmarginregelverk (Solvens I) ved utgangen av 2015, og som ikke kan medregnes som solvenskapital av kategori 1 eller 2 under Solvens II, skal medregnes som kategori 1-kapital i inntil 10 år fra 2016. Tilsvarende gjelder at solvensmargin-kapital som kan medregnes med inntil 25 prosent av solvensmarginkapitalen under Solvens I ved utgangen av 2015, skal medregnes som kategori 2-kapital i inntil 10 år fra 2016.

Overgangsreglene virker i utgangspunktet svært liberale ved at kapital som ikke regnes som kapital av beste kvalitet under Solvens I, likevel skal regnes som kapital av beste kvalitet i inntil 10 år under Solvens II. Reglene ser ikke ut til å være utformet som nasjonale valg. Det er noe usikkert hva som ligger i begrepet "up to 10 years", og om det indikerer en valgfrihet for selskapene eller for tilsynsmyndighetene til å fastsette en kortere periode.

For naturskadefondet synes overgangsregelen i punkt 7 å være relevant, i og med at 25 prosent av avsetning til naturskadefondet under gjeldende (norske) solvensmarginregelverk kan utgjøre inntil 25 prosent av solvensmarginkapitalen. Det er riktignok en begrensning som tilsier at naturskadefondet sammen med tidsbegrenset ansvarlig lånekapital kan utgjøre inntil 25 prosent av solvensmarginkapitalen. Den er imidlertid bare at par tilfeller der skadeforsikringselskaper har tatt opp tidsbegrenset ansvarlig lånekapital, og i de aller fleste tilfeller vil derfor naturskadefondet kunne medregnes med inntil 25 prosent av kapitalen.

Dersom det konkluderes med at naturskadefondet ikke tilfredsstillt kravet til medregning som kapitalelement under Solvens II, må det tas stilling til hvordan overgangsregelen skal anvendes. Dersom det heller ikke er ønskelig at overgangsregelen benyttes, og regelen ikke kan sies å være underlagt et nasjonalt valg, kan noen alternative tilnærminger være mulige.

En mulig tilnærming kan være at fondet vurderes å ikke tilfredsstillt kravene fastsatt i gjeldende direktiv, slik at overgangsregelen ikke gjelder selv om solvensmarginforskriften åpner for at 25 prosent kan medregnes. Det vises til omtalen i punkt 6.3 om de vedtatte endringene av solvensmarginforskriften i 2003. Endringen som innebar at naturskadefondet skulle fases ut som solvenskapital hadde sin bakgrunn i en fornyet vurdering av direktivets overordnede bestemmelser om hvilke elementer som kan medregnes i solvensmarginkapitalen. Det ble i denne sammenheng bl.a. vist til fortalen til direktivet og kravet om at kapitalen skulle være fri for alle påregnelige forpliktelser, sammenholdt med begrensningene som ligger i bruken av naturskadefondet og forpliktelsen til å overføre fondet til naturskadepoolen ved opphør av selskapet.

Det kan stilles spørsmål ved om overgangsregelen skal tolkes i henhold til gjeldende direktivbestemmelser, som kan innebære at naturskadefondet ikke omfattes, eller om regelen skal tolkes i henhold til gjeldende nasjonale gjennomføring av direktivet, som innebærer at 25 prosent av fondet omfattes av overgangsregelen. Denne usikkerheten kunne løses ved en endring av gjeldende solvensmarginforskrift, men dette er antakelig ikke en ønskelig løsning.

Dersom det tvert imot vurderes som ønskelig at naturskadefondet omfattes av overgangsregelen, kan dette antakelig tolkes inn under utformingen av overgangsregelen, uavhengig av om det kan stilles spørsmål ved om solvensmarginforskriften er i samsvar med gjeldende direktiv. Det må imidlertid påpekes at regelen omfatter kapital utstedt ("issued prior to") 1. januar 2016. Det

innebærer at det er størrelsen på naturskadefondet ved utgangen av 2015 som eventuelt skal medregnes etter overgangsregelen. Senere variasjoner i naturskadefondet vil altså ikke påvirke hva som eventuelt kan medregnes.

6.6 Konsekvenser av ulike forslag til behandling av naturskadefondet

Som vist i avsnitt 6.3 hadde norske selskaper en samlet solvensmarginkapital på 41 556 mill. kroner ved utgangen av 2013, mens samlet solvensmarginkrav var 7 233 mill. kroner. Den samlede overdekningen av kapital utover kravet utgjorde altså 34 323 mill. kroner, og dekningsprosenten var hele 575 prosent. Selskapene har altså generelt valgt å tilpasse seg med en betydelig overdekning.

Finanstilsynet har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at det gjeldende solvensmarginkravet er for lavt, og har antydning som en grov tommelfingerregel at solvensmargindekningen bør ligge på minst 200 prosent, dvs. at kapitalen minst bør være det dobbelte av kravet. Dersom man tenker seg at kravet faktisk hadde vært det dobbelte av det det er i dag, ville den samlede overdekningen fortsatt vært betydelig, med 27 090 mill. kroner.

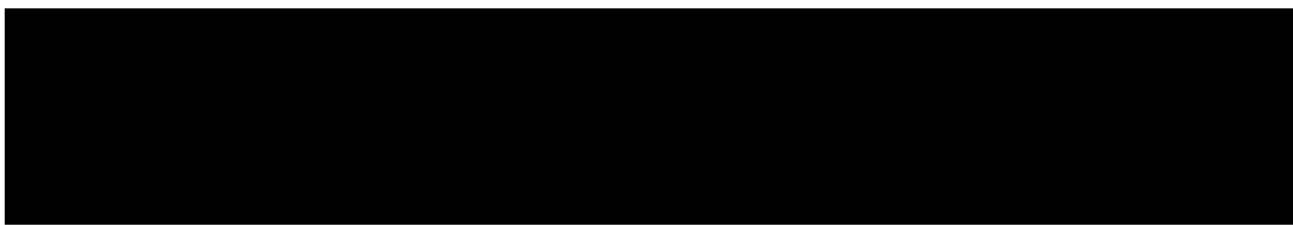
Finanstilsynets stresstest I er en forenklet versjon av kapitalkravsberegningene under Solvens II. Det samlede tapspotensialet, som tilsvarer solvenskapitalkravet under Solvens II, var 27 537 mill. kroner ved utgangen av 2013.³⁶ Den samlede bufferkapitalen, som tilsvarer solvenskapitalen under Solvens II, var 52 662 mill. kroner. Samlet overskytende kapital var dermed 25 125 mill. kroner. Samlet sett ser gir dermed stresstestresultatene en markert lavere overdekning enn under gjeldende solvensmarginregelverk. Overdekningen er også noe lavere enn det man ville hatt under gjeldende regelverk dersom kravet var det dobbelte av det det er i dag.

Som grunnlag for en forenklet overordnet analyse av konsekvensene kan stresstesttallene justeres for de ulike alternativene for behandling av naturskadefondet. I dagens stresstest er naturskadefondet medregnet som kategori 2-kapital. Samlet fond utgjorde 3 907 mill. kroner ved utgangen av 2013. Dersom dette beløpet ikke medregnes i kapitalen, blir samlet bufferkapital 48 755 mill. kroner.

Dersom fondet ikke medregnes som kapital, kommer det til fradrag i den beregnede katastroferisikoen. I stresstesten er det benyttet et katastrofescenario med samlet tap – hensyntatt poolens reassuranseprogram – på 2 663 mill. kroner ved utgangen av 2013, hvorav 1 624 mill. kroner omfatter norske selskaper (eksklusive If og Tryg mv.). Noe forenklete beregninger viser at naturskadefondet ville bidra til å redusere samlet solvenskapitalkrav med om lag 304 mill. kroner. Etter disse beregningene blir dermed den marginale effekten på samlet solvenskapitalkrav kun ca. 20 prosent av den beregnede risikoreduserende effekten på katastroferisikoen, noe som skyldes diversifiseringseffektene (selskapene har fordel av) ved beregningen av solvenskapitalkravet.

Samlet sett vil dermed alternativet hvor naturskadefondet regnes som en risikoreduserende forpliktelse føre til at overskytende kapital blir 21 522 mill. kroner. Den overskytende kapitalen var 25 125 mill. kroner i alternativet der naturskadefondet regnes som kategori 2-kapital, dvs. at den overskytende kapitalen er 14 prosent lavere i alternativet der naturskadefondet regnes som en risikoreduserende forpliktelse.

³⁶ Utvalget av selskaper er det samme som for de oppgitte solvensmargintallene, jf. fotnote i punkt 6.3.



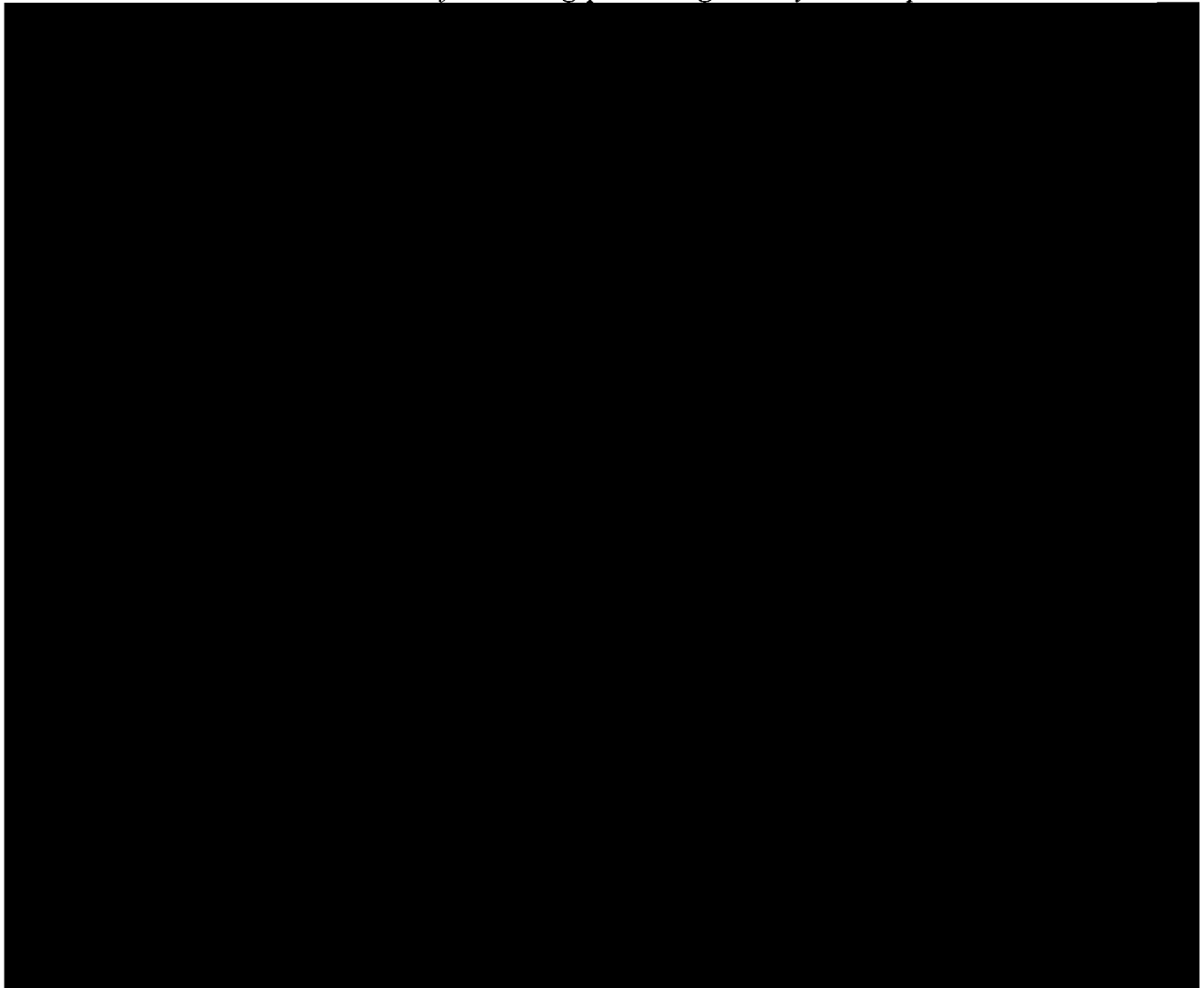
Samlet sett har ikke forskjellen mellom de to alternativene stor betydning for selskapenes generelle evne til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II. Det vil imidlertid være individuelle forskjeller mellom selskapene, og for noen selskaper kan naturskadefondet utgjøre halvparten av solvenskapitalkravet dersom det medregnes som kapital av kategori 2.


I tabellen nedenfor er det presentert forenklete beregninger for selskapene som har et naturskadefond og/eller har rapportert naturskaderisiko ved utgangen av 2013. Tabellen viser dekningsprosent og overskytende kapital for de to skisserte alternativene – medregning av fondet som kategori 2-kapital og medregning som risikoreduserende forpliktelse. I tillegg viser tabellen endringer i henholdsvis kapitalkrav og kapital når fondet medregnes som en risikoreduserende forpliktelse fremfor som kategori 2-kapital.

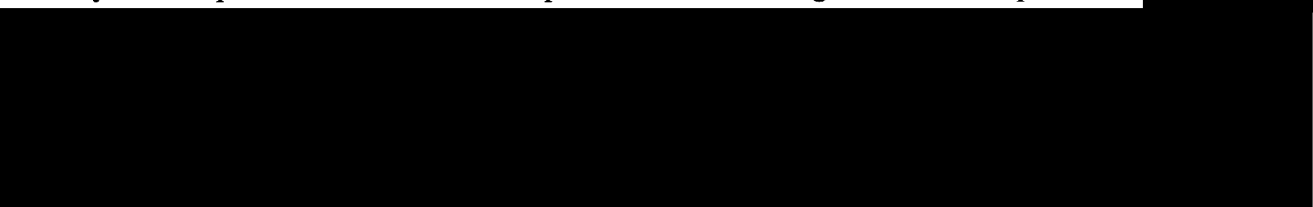
Finanstilsynets stresstest er benyttet som grunnlag for beregningene, slik at kapitalen tilsvarende bufferkapitalen i stresstest I. Kapitalkravet er beregnet med utgangspunkt i tapspotensialet i stresstest I, men det er fastsatt en korrelasjonskoeffisient på 0,25 mellom katastroferisiko og premie- og reserverisiko slik det estimerte kravet i større grad gjenspeiler diversifiseringseffektene under Solvens II. I tillegg er det absolutte minstekravet under Solvens II benyttet i de tilfeller der det overstiger tapspotensialet beregnet ved stresstesten. Dette gjelder 7 mindre selskaper.

Siden stresstesten er en forenklet versjon av Solvens II må det uansett tas forbehold knyttet til beregningene. Dette gjelder også selve beregningen av katastroferisikoen i stresstesten, som avviker fra beregningene som vil gjelde under Solvens II.

Tabell 6.4. Estimerte konsekvenser for dekningsprosent og overskytende kapital under Solvens II.



Samlet sett for de berørte selskapene er dekningsprosenten 193 når naturskadefondet medregnes som kategori 2-kapital, og 179 når det medregnes som risikoreducerende forpliktelse. Den overskytende kapitalen reduseres med 16 prosent når fondet regnes som en forpliktelse. 



Utslagene er størst for enkelte mindre brannkasser, men de nominelle endringene i overskytende kapital er relativt små. De har fortsatt overdekning i forhold til solvenskapitalkravet, som for disse brannkassene vil være det absolutte minstekravet på 21 mill. kroner. Disse brannkassene oppfyller for øvrig unntakskriteriene under Solvens II, men Finanstilsynet har lagt til grunn at det likevel vil være hensiktsmessig å underlegge brannkassene Solvens II-regelverket, jf. omtale i Finanstilsynets høringsnotat av 12. august 2011.

Av selskapene med positivt naturskadefond vil dekningsprosenten være lavere enn 120 for tre av selskapene.

Samlet sett vil ikke en eventuell behandling av naturskadefondet som en forpliktelse fremfor medregning som kategori 2-kapital føre til en alvorlig svekkelse av solvensposisjonen, verken for selskapene samlet eller for enkeltelskapene i den forstand at i de fleste tilfeller vil selskapene fortsatt ha en vesentlig overdekning i forhold til solvenskapitalkravet under Solvens II. Men effektene kan være relativt store for noen selskaper. Eventuell bruk av overgangsregelen omtalt i punkt 6.3 vil i noen grad kunne påvirke situasjonen for selskaper med ingen eller lav overdekning i forhold til Solvens II-kravet.

6.7 Samlet vurdering av naturskadefondet

Etter Finanstilsynets vurdering er det to alternativer for behandlingen av naturskadefondet under Solvens II. Enten betraktes fondet som en forpliktelse som reduserer eller eliminerer kapitalkravet knyttet til naturkatastroferisiko, men slik at overskytende beløp i fondet ikke påvirker solvensposisjonen. Alternativt betraktes fondet som et kapitalelement i kategori 2 eller 3, og påvirker i sin helhet selskapets solvensposisjon. De relevante kriteriene i denne sammenheng er tilnærmet like for kategori 2 og 3, og de gir isolert sett ikke grunnlag for å velge kategori 3 fremfor kategori 2.

Oppfatningen i den europeiske forsikringstilsynsmyndigheten EIOPA synes generelt å være at de fastsatte kriteriene anses som absolutte, i den forstand at alle må være oppfylt for at et kapitalelement kan godkjennes i den relevante kategorien. Etter Finanstilsynets vurdering tilsier fullharmoniseringsprinsippet under Solvens II at det vil være vanskelig å godkjenne kapitalelementer som bryter med eksplisitte kriterier i regelverket. En eventuell godkjenning kan også bli utfordret av andre aktører, andre lands tilsynsmyndigheter eller EIOPA mv.

Det må i den sammenheng nevnes at problemstillingen også gjelder utenlandske selskaper og tilsynsmyndigheter, primært If i Sverige og Tryg i Danmark. En beslutning vedrørende naturskadefondet bør derfor søkes samordnet med disse landene.

Finanstilsynet anser at det er uklarheter rundt hvordan avsetningen til naturskadefondet vil fungere i en avviklingssituasjon med hensyn til beskyttelse av forsikringstakere og øvrige kreditorer.

Uavhengig av gjennomføringen av Solvens II er det følgelig behov for å avklare hvordan instruksens bestemmelse om at fondet overføres vederlagsfritt til naturskadepoolen ved opphør av selskapet skal tolkes i en situasjon hvor selskapet er under avvikling som følge av insolvens. Etter tilsynets vurdering må imidlertid den gjeldende utformingen av instruksen forstås slik at kravet om at naturskadefondet skal ha prioritet etter krav fra både forsikrede og øvrige kreditorer (etterstillelse) ikke er oppfylt. Som en følge av dette, vil avsetningen til naturskadefondet i utgangspunktet heller ikke oppfylle de fastsatte kriteriene for medregning som kapitalelement under Solvens II. Dette gjelder spesielt evnen til å dekke tap ved brudd på solvenskapitalkravet, men muligens også kriteriene knyttet til varighet og restriksjoner på tilbakebetaling, selv om disse i utgangspunktet synes utformet med tanke på ordinær egenkapital, ansvarlig lånekapital og tilsvarende kapitalinstrumenter.

Etter Finanstilsynets vurdering vil forsikringstakerne, isolert sett, være bedre stilt dersom selskapene har et stort naturskadefond som kan bidra til å sikre forsikringskrav i selskapet i en situasjon med avvikling som følge av insolvens (gitt at midlene ikke overføres til naturskadepoolen). Det innebærer likevel ikke at det nødvendigvis vil være hensiktsmessig å godta fondet som kapitalelement. Godkjenning som kapitalelement vil i realiteten kunne senke kravet til øvrig solvenskapital.

Det må i denne sammenheng tas hensyn til at medregning av fondet i solvenskapitalen vil reflekteres i selskapenes kapitalstyring, og kan medføre at selskapet vil legge mindre vekt på å benytte kapitalelementer der det ikke foreligger tvil om tilfredsstillende av kriteriene og som sådan må antas å være av bedre kvalitet enn naturskadefondet. Finanstilsynet viser til at dersom avsetningen til naturskadefondet blir godkjent som kapital av kategori 2, vil selskapene kunne dekke inntil halvparten av solvenskapitalkravet med naturskadefondet (dersom det er stort nok), noe som vil være spesielt uheldig sett i lys av den betydelige usikkerheten knyttet til hvordan fondet vil fungere i en avviklingssituasjon med hensyn til beskyttelse av forsikringstakere og øvrige kreditorer.

Det skal også bemerkes at skadeforsikringsselskapene generelt er i stand til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II med tilstrekkelig margin også dersom naturskadefondet ikke medregnes i solvenskapitalen. Avsetningen til naturskadefondet kan imidlertid ha relativt stor betydning for noen selskaper.

Samlet avsetning til naturskadefondet utgjorde 3 907 mill. kroner for de norske selskapene ved utgangen av 2013. For de to største selskapene, Gjensidige Forsikring ASA og Sparebank 1 Skadeforsikring AS, utgjorde fondet henholdsvis 2 215 mill. kroner og 813 mill. kroner.

Solvens II-regelverket gir etter Finanstilsynets oppfatning ikke grunnlag for at naturskadefondet regnes som et kapitalelement under Solvens II. Avsetningen til naturskadefondet bør derfor betraktes som en forpliktelse som virker risikoreduerende i beregningen av katastroferisiko for naturskader.

En annen vurdering vil kreve en endring av instruksens bestemmelser. Dersom det klargjøres at avsetningen til naturskadefondet ubetinget er selskapets midler, vil det være grunnlag for å revurdere hvorvidt fondet kan medregnes som kapitalelement. Det er imidlertid også soliditetsmessige argumenter for at fondet bør tilfalle fellesskapet i naturskadepoolen ved insolvens, slik at de enkelte selskapene på forhånd må tilpasse seg ved å dekke solvenskapitalkravet med ordinær kapital fremfor å medregne naturskadefondet i kapitalen.

Det er fastsatt overgangsregler for Solvens II som bl.a. innebærer at 25 prosent av naturskadefondet, som kan medregnes som kapital etter gjeldende solvensmarginregelverk, kan regnes som kapital av kategori 2 i inntil 10 år. Etter en samlet vurdering anser Finanstilsynet at overgangsordningene ikke bør benyttes, idet regelverket på dette området ikke har betydelig innvirkning på selskapenes evne til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II. Tilsynet har lagt til grunn at det er en nasjonal handlefrihet med hensyn til anvendelse av overgangsreglene.

6.8 Vurdering av øvrige nasjonale fond

I tillegg til naturskadefondet er det også behov for å avklare behandlingen av avsetning til garantiordningen for skadeforsikring og risikoutjevningfondet for livsforsikringsselskaper. Behandlingen av tilleggsavsetninger og kursreguleringsfondet omtales også kort. Finanstilsynet anser at vurderingen av disse fondene opp mot de fastsatte kriteriene i Solvens II-regelverket er enklere enn for naturskadefondet.

6.8.1 Avsetning til garantiordningen for skadeforsikring

Garantiordningen for skadeforsikring dekker bl.a. krav knyttet til manglende oppgjør for privatforsikringer og små/mellomstore næringslivsforsikringer. Medlemskap i ordningen er pliktig for forsikringsselskaper som er gitt tillatelse til å drive direkte skadeforsikring i Norge. Hvert medlem skal på egen passivapost i balanseregnskapet avsette 1 prosent årlig av direkte opptjent brutto premie av nærmere definerte forsikringer, inntil summen av avsatte midler utgjør 1,5 prosent av summen av slik opptjent brutto premieinntekt i de siste 3 år. Utbetalinger fra garantiordningen besluttes av ordningens styre.

Samlet avsetning til garantiordningen utgjorde 1 348 mill. kroner for de norske selskapene ved utgangen av 2013. Avsetningene utgjør altså rundt en tredjedel av avsetningene til naturskadefondet.

Avsetningen til garantiordningen kan ikke regnes som et avgrenset fond, ettersom selskapene ikke har øremerkede eiendeler til dekning av avsetning til naturskadefondet. Avsetningen kan heller ikke regnes som en forsikringsforpliktelse, siden dette ikke gjelder forventede utbetalinger til forsikrede. Avsetningen må derfor enten regnes som et kapitalelement eller som en ordinær forpliktelse.

Avsetningen til garantiordningen kan medregnes i kapitalen dersom det kvalifiserer som et kapitalelement etter de kriteriene som er gitt. Avsetningen kan åpenbart ikke dekke alle løpende tap under ordinær drift, og kan derfor ikke regnes som kategori 1-kapital. Kravet til etterstillelse i en avviklingssituasjon kan derimot sies å være tilfredsstillt. Det legges til grunn at garantiordningen ikke vil kreve utbetaling fra et selskap som er i en avviklingssituasjon som følge av insolvens. Det

kan imidlertid ikke utelukkes at garantiordningen krever utbetaling i en situasjon der selskapet bryter solvenskapitalkravet.

Generelt vil garantiordningen kunne kreve utbetaling når som helst, uten at det krever godkjenning fra Finanstilsynet. Slike utbetalinger ligger utenfor det enkelte selskaps kontroll, og kommer heller ikke selskapets egne forsikringskunder til gode. Dette innebærer at sentrale krav til varighet og restriksjoner på tilbakebetaling og utbetaling ikke kan sies å være tilfredsstillt.

Etter Finanstilsynets vurdering kan dermed ikke avsetningen til garantiordningen regnes som et kapitalelement under Solvens II. Avsetningen skal dermed klassifiseres som en ordinær forpliktelse. Avsetningen til garantifondet kan heller ikke medregnes under dagens solvensmarginregelverk, og overgangsreglene gjelder derfor ikke.

6.8.2 Avsetning til risikoutjevningssfondet i livsforsikring

Risikoutjevningssfondet i livsforsikring kan etter reglene i forsikringsvirksomhetsloven avsettes ved at inntil 50 prosent av risikoresultatet som ellers ville tilfalle kunden, avsettes i fondet. Under løpende drift kan fondet kun benyttes til å styrke avsetningen til premiereserve (dekke opp negativt risikoresultat). Risikoutjevningssfondet skal ikke fordeles på de enkelte kontrakter.

Samlet avsetning til risikoutjevningssfondet utgjorde 2 207 mill. kroner ved utgangen av 2013.

Risikoutjevningssfondet kan ikke regnes som et avgrenset fond, ettersom selskapene ikke har øremerkede eiendeler til dekning av risikoutjevningssfondet. Avsetningen kan etter Finanstilsynets vurdering heller ikke regnes som en forsikringsforpliktelse, siden forpliktelser kun omfatter forventede utbetalinger til forsikrede. Forsikringsforpliktelsene skal ikke omfatte sikkerhetsmarginer eller buffere som bygges opp for å dekke fremtidige utfall som er mer negative enn forventet. Risikoutjevningssfondet representerer en slik buffer, i likhet med naturskadefondet og dagens sikkerhetsavsetninger i skadeforsikring. Risikoutjevningssfondet må derfor enten regnes som et kapitalelement eller som en ordinær forpliktelse som virker risikoreduserende i beregningen av kapitalkravet for forsikringsrisiko.

Risikoutjevningssfondet kan medregnes i kapitalen dersom det kvalifiserer som et kapitalelement etter de kriteriene som er gitt. Avsetningen kan ikke dekke alle løpende tap under ordinær drift, og kan derfor ikke regnes som kategori 1-kapital. Kravet til etterstilling i en avviklingssituasjon kan derimot sies å være tilfredsstillt, idet det ikke vil være eksterne aktører som gjør krav på midlene og midlene kan dekke krav fra ordinære kreditorer.

Risikoutjevningssfondet vil kunne benyttes når som helst under løpende drift, uten godkjenning fra Finanstilsynet. Slike disponeringer ligger imidlertid fullt innenfor selskapets kontroll, og innebærer ikke utbetalinger ut av selskapet annet enn til egne forsikringskunder. Disponering av fondet synes derfor ikke å være reelt forskjellig fra ordinære tap som kan belastes egenkapitalen. Den eneste forskjellen er at fondet ikke kan dekke alle tap under løpende drift og dermed ikke kan medregnes som kategori 1-kapital. De sentrale kravene knyttet til etterstilling, evne til å dekke tap, varighet og restriksjoner knyttet til tilbakebetaling synes derfor å være tilfredsstillt.

Etter Finanstilsynets vurdering kan dermed risikoutjevningss fondet regnes som kapital av kategori 2 under Solvens II.

Etter gjeldende solvensmarginregelverk kan 50 prosent av risikoutjevningss fondet medregnes i solvensmarginkapitalen. Ifølge overgangsregelen kan fondet medregnes som kategori 1-kapital i inntil 10 år. Finanstilsynet er imidlertid i tvil om det vil være hensiktsmessig å anvende denne overgangsregelen, gitt at størrelsen på fondet er relativt beskjeden og det er mulighet for flere andre overgangsregler for livsforsikringsselskapene under Solvens II. Av forenklingshensyn kan det være hensiktsmessig å begrense antall overgangsordninger, og kun benytte de mest sentrale og treffsikre. Finanstilsynet vil komme tilbake med en samlet vurdering av overgangsordninger under Solvens II.

6.8.3 Kort om kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger i livsforsikring

Både kursreguleringsfondet og tilleggsavsetningene representerer midler som forventes utbetalt til forsikringskundene. Dette innebærer at de skal regnes som forsikringsforpliktelse under Solvens II. Midlene vil kunne benyttes i negative scenarioer, og vil dermed medregnes som en risiko-reducerende effekt av forsikringstekniske avsetninger i beregningen av solvenskapitalkravet. Dersom fondene ikke er relativt store, vil den risikoreducerende effekten på solvenskapitalkravet gi tilsvarende effekt som om fondene var medregnet i kapitalen.

Etter gjeldende solvensmarginregelverk kan 50 prosent av tilleggsavsetningene medregnes i solvensmarginkapitalen. I utgangspunktet kunne dette tilsi at overgangsregelen kommer til anvendelse slik at tilleggsavsetningene medregnes som kategori 1-kapital i inntil 10 år. Etter Finanstilsynets vurdering vil dette være lite hensiktsmessig, og også avvike fra det selskapene har basert seg på i sine forberedelser. Finanstilsynet legger derfor til grunn at overgangsregelen ikke kan anvendes for tilleggsavsetningene. Dette kan begrunnes i at medregningen av tilleggsavsetningene ikke er i tråd med gjeldende direktiv, idet tilleggsavsetningene ikke kan sies å være fri for påregnelige forpliktelser.

6.9 Oppsummering og avsluttende kommentarer

Det er behov for å avklare hvordan naturskadefondet og andre nasjonale fond skal behandles under Solvens II. Selskapene ønsker en slik avklaring bl.a. med sikte på kapitalstyringen frem mot ikraft-tredelsen av Solvens II fra 1. januar 2016. Finanstilsynet anser at regelverket nå er så stabilt at det kan gis noen avklaringer, selv om det fortsatt må tas visse forbehold om endringer.

Solvens II-regelverket har vært under utvikling over flere år. Når det gjelder regelverket for solvenskapitalen har det over flere år blitt foretatt endringer, presiseringer og skjerpelser av regelverket (med unntak av de fastsatte overgangsreglene).

I forbindelse med konsekvensberegninger i 2008 (QIS4) stilte Finanstilsynet spørsmål om behandlingen av naturskadefondet og avsetning til garantifondet, og fikk svar fra EIOPAs forløper CEIOPS som tilsa at dette kunne medregnes som kategori 2-kapital. Finanstilsynet kommuniserte dette til de norske selskapene, og la det også til grunn i beregningsmetodene i stresstest I. Tilsynet har imidlertid hele tiden presisert at behandlingen er usikker og at det kan komme endringer. De senere endringene som reflekteres i nåværende utkast til regelverk tilsier at naturskadefondet og avsetning til garantiordningen ikke kan medregnes i kapitalen.

Finanstilsynet anser det ikke som urimelig byrdefullt at selskapene må innrette seg etter den foreliggende tolkningen av behandlingen av naturskadefondet og avsetningen til garantiordningen, selv om denne er strengere enn den tidligere fortolkningen.

Isolert sett vil en strengere tolkning kunne gjøre det mer aktuelt å utnytte handlingsrommet fastsatt i overgangsreglene. Etter en samlet vurdering anser Finanstilsynet likevel at overgangsordningene ikke bør benyttes, idet regelverket på dette området ikke har betydelig innvirkning på selskapenes evne til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II.

7. Avsluttende merknader

Finanstilsynet har i dette notatet presentert flere problemstillinger knyttet til gjennomføringen av det kommende europeiske soliditetsregelverket, Solvens II, i norsk rett. Solvens II er i all hovedsak et fullharmonisert regelverk, hvor de fleste spørsmål avklares gjennom den europeiske regelutviklingsprosessen. For de omtalte problemstillingene er det imidlertid nødvendig å foreta særskilte vurderinger på nasjonalt nivå.

Solvens II-regelverket skal gjennomføres i nasjonalt regelverk innen 31. mars 2015, og trer i kraft 1. januar 2016.

Gjennom vedtaket av Omnibus II-direktivet er Solvens II-regelverket nå fastsatt på direktivnivå. De utfyllende gjennomføringsbestemmelsene er derimot ikke endelig fastsatt. Finanstilsynet anser likevel at tilsynet allerede nå bør gi noen vurderinger av sentrale problemstillinger med utgangspunkt i foreliggende utkast til utfyllende bestemmelser, med forbehold om mulige endringer.

Av hensyn til selskapenes forberedelser har Finanstilsynet funnet det hensiktsmessig at tilsynets vurderinger av problemstillingene offentliggjøres i forbindelse med at de oversendes til Finansdepartementet. Offentliggjøringen skjer med forbehold om at norske myndigheters endelige vurdering kan avvike fra det som legges frem.

VEDLEGG 1

Noen utfyllende kommentarer til gjeldende regelverk og Solvens II-regelverket for verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring

1. *Gjeldende regelverk*

Det gjeldende (norske) regelverket om forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring omfatter følgende komponenter til dekning av selskapenes forsikringsforpliktelser, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 12-11 til 12-13:

- premieavsetning, herunder bestemmelser om avsetning for ikke opptjent premie og avsetning for ikke avløpt risiko,
- erstatningsavsetning, herunder bestemmelser om avsetning for direkte og indirekte skadebehandlingskostnader,
- sikkerhetsavsetning.

Den overordnede bestemmelsen er at premieavsetning, erstatningsavsetning og sikkerhetsavsetning til sammen skal være tilstrekkelig til å dekke selskapets samlede forsikringsforpliktelser, jf. forsikringsvirksomhetslovens § 12-10. I tillegg er det i egne forskrifter fastsatt minstekrav til de tre forannevnte avsetningskomponenter.³⁷

Et forhold ved gjeldende regelverk som bør nevnes i denne sammenheng gjelder diskontering av erstatningsavsetningen. Årsregnskapsforskriften for forsikringsselskap³⁸ § 3-10 tredje og fjerde ledd fastsetter strenge betingelser for når erstatningsavsetningen kan diskonteres³⁹, noe som har medført at norske skadeforsikringsselskaper kun unntaksvis diskonterer erstatningsavsetningen. På den annen side innebærer metodene for beregning av minstekravet til erstatningsavsetningen at dette minstekravet verdivurderes i samsvar med prisnivået på balansedagen.

Forsikringsvirksomhetsloven inneholder også bestemmelser om reassuranseavsetningen, avsetningen til naturskadefondet og avsetningen til garantiordningen, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 12-14 til 12-16:

- Det beregnede kravet til reassuranseavsetning anvendes p.t. utelukkende som en fradragspost ved beregningen av ansvarlig kapital (og dermed også solvensmargin-kapitalen). Dette henger sammen med en tidligere gjennomført IFRS-tilpasning av årsregnskapsforskriften som medfører at de forsikringstekniske avsetninger skal føres brutto på gjeldssiden av balansen, mens gjenforsikringsandelen av disse avsetningene føres som eiendeler. IFRS-tilpasningen tillater ikke at selskapene i tillegg opererer med en egen reassuranseavsetning i balansen. Formålet med den forannevnte fradragsposten er å sikre at IFRS-tilpasningen ikke påvirker den samlede soliditeten i skadeforsikringsselskapene.

³⁷ Jf. forskrift 10. mai 1991 nr. 301 om minstekrav til forsikringstekniske avsetninger og utarbeiding av risiko-statistikk i skadeforsikring og gjenforsikring og forskrift 18. november 1992 nr. 1242 om minstekrav til forsikringstekniske avsetninger og utarbeiding av risikostatistikk i skadeforsikring og gjenforsikring (utfyllende).

³⁸ Forskrift 16. desember 1998 nr. 1241 om årsregnskap m.m. for forsikringsselskaper.

³⁹ Disse bestemmelsene gjennomfører artikkel 60 første ledd bokstav g i rådsdirektiv 91/674/EØF.

I denne sammenheng kan det for øvrig denne fradragsposten ved beregning av ansvarlig kapital vil bli overflødig når Solvens II-regelverket trer i kraft, siden kapitalkravs-beregningene under Solvens II vil omfatte et eksplisitt bidrag fra motpartsrisiko knyttet til selskapenes reasuransedekninger.

- Avsetningen til naturskadefondet og avsetningen til garantiordningen er regulert ved annen lovgivning og bestemmelsene om disse avsetningskomponentene er tatt med i forsikringsvirksomhetsloven for å gi en samlet oversikt (dvs. av informasjonsformål). Det skal likevel presiseres at for regnskapsformål blir disse avsetningskomponentene klassifisert som opptjent egenkapital.⁴⁰

De tidligere bestemmelsene om at skadeforsikringsselskapene skulle ha en egen administrasjonsavsetning ble avvirket som følge av endringene i forsikringsvirksomhetsloven som ble fastsatt i slutten av 2010.⁴¹ Dette avsetningskravet er delvis erstattet av kravet om avsetning for indirekte skadebehandlingskostnader (som inngår som en integrert del av kravet til erstatningsavsetning).

Normalt er skadeforsikringsselskapenes faktiske avsetninger for forsikringsforpliktelser høyere enn de beregnede minstekravene. Dette gjelder først og fremst erstatningsavsetningen og sikkerhetsavsetningen. Når det gjelder premieavsetningen er det kun i unntakstilfeller at selskapene foretar avsetninger utover uopptjent premie. Der er imidlertid betydelige forskjeller mellom selskapene hva angår det relative forholdet mellom faktiske forsikringstekniske avsetninger om minstekravet til disse, jf. oversiktene gitt i avsnitt 3.

Det gjeldende regelverket inneholder ingen bestemmelser som fastsetter skatterelaterte øvre grenser for de forsikringstekniske avsetningene – verken samlet eller for de enkelte avsetningskomponentene. Mellom 1995 og 2000 ble imidlertid problemstillingen ved to anledninger utredet av Finanstilsynet på oppdrag fra Finansdepartementet. Utredningsarbeidet ble imidlertid ikke fulgt opp i form av et konkret regelverk, men det forelå en skisse til forskrift som generelt fastsatte øvre grenser i prosent av de beregnede minstekrav for de enkelte avsetningskomponenter.⁴²

Det generelle inntrykket er likevel at skadeforsikringsselskapene gjennomgående har fått fullt fradrag for etter skattelovens § 8-5 første ledd for faktiske avsetninger til dekning av forsikringsforpliktelser.

⁴⁰ Beløpene føres under postene 8.1.3 og 8.1.4 i oppstillingsplanen for skadeforsikringsselskapenes balanse, jf. årsregnskapsforskriften § 4-5.

⁴¹ Jf. endringslov 17. desember 2010 som gjennomfører lovendringene foreslått i Banklovkomisjonens utredning nr. 20 om skadeforsikringsselskapenes virksomhet (NOU 2008: 20).

⁴² Finanstilsynets vurdering av utfallet av utredningsarbeidet var at den skisserte metoden for fastsettelse av skatterelaterte øvre grenser for de forsikringstekniske avsetninger kunne fungere hensiktsmessig for de store og mellomstore ordinære skadeforsikringsselskaper. For de mindre ordinære skadeforsikringsselskaper og egenforsikringsselskaper ville metoden derimot kunne bli lite treffsikker, dels som følge av større år-til-år svingninger i forholdet mellom beregnede minstekrav og faktiske avsetninger for disse selskapene, dels som følge av særtrekk ved de risikoer som mindre spesialskaper og egenforsikringsselskaper tegner.

2. *Solvens II-regelverket*

Hovedprinsippet for fastsettelsen av de forsikringstekniske avsetninger under Solvens II-regelverket innebærer at kravet til disse avsetningene settes til summen av et beste estimat på verdien av forsikringsforpliktelsen og en risikomargin⁴³:

- Beste estimat på forsikringsforpliktelsene skal tilsvare den forventede nåverdien av alle fremtidige kontantstrømmer knyttet til forsikringsforpliktelsene, der diskonteringen foretas ved hjelp av en fastsatt risikofri rentekurve.
- Risikomarginen skal fastsettes slik at verdien av det samlede kravet til forsikringstekniske avsetninger (dvs. summen av beste estimat og risikomarginen) tilsvarer det beløp et forsikringsselskap forventes å kreve for å overta og oppfylle de aktuelle forsikringsforpliktelser.

Risikomarginen skal som hovedregel beregnes ved hjelp av den såkalte "Cost-of-Capital"-metoden, dvs. som kostnaden ved å ha til rådighet en tellende solvenskapital av samme størrelsesorden som solvenskapitalkravet (SCR) som til enhver tid (på ethvert tidspunkt) genereres av forsikringsforpliktelsene over disse forpliktelsenenes gjenstående løpetid.

Solvens II-direktivet og spesielt EU Kommisjonens utkast til forordning inneholder en rekke utfyllende bestemmelser om beregningen av både beste estimat og risikomarginen, herunder også detaljerte bestemmelser om fastsettelsen av den risikofrie rentekurven som skal benyttes ved diskonteringen av forsikringsforpliktelsene. Videre omfatter bestemmelsene en rekke forenklinger og tilnærminger som kan benyttes ved beregningen av beste estimat og risikomarginen.

Når det gjelder skadeforsikringsforpliktelser er det i utkastet til forordning gitt utfyllende bestemmelser som innebærer at beste estimat på disse forpliktelsene skal beregnes separat for premieavsetningen (dvs. de forventede diskonterte kontantstrømmer relatert til fremtidige skadetilfeller som faller innenfor "kontraktens grense") og erstatningsavsetningen (dvs. de forventede diskonterte kontantstrømmer relatert til skadetilfeller som allerede har inntruffet på betraktningstidspunktet).⁴⁴

Solvens II-regelverkets krav til forsikringstekniske avsetninger skal forstås som et fullharmonisert regelverk. Dette innebærer bl.a. det ikke kan fastsettes krav – herunder minstekrav – til disse avsetningene utover de krav som følger Solvens II-direktivet, kommisjonsforordningen og eventuelle bindende tekniske standarder gitt i medhold av direktivet eller forordningen. Videre er det ikke adgang til å fastsette krav om andre forsikringstekniske avsetninger i forbindelse med opprettelsen av Solvens II-balansen.

⁴³ Jf. artikkel 77 i direktiv 2009/138/EF.

⁴⁴ Jf. artikkel 30 TP17 i utkastet til kommisjonsforordning fra januar 2014.

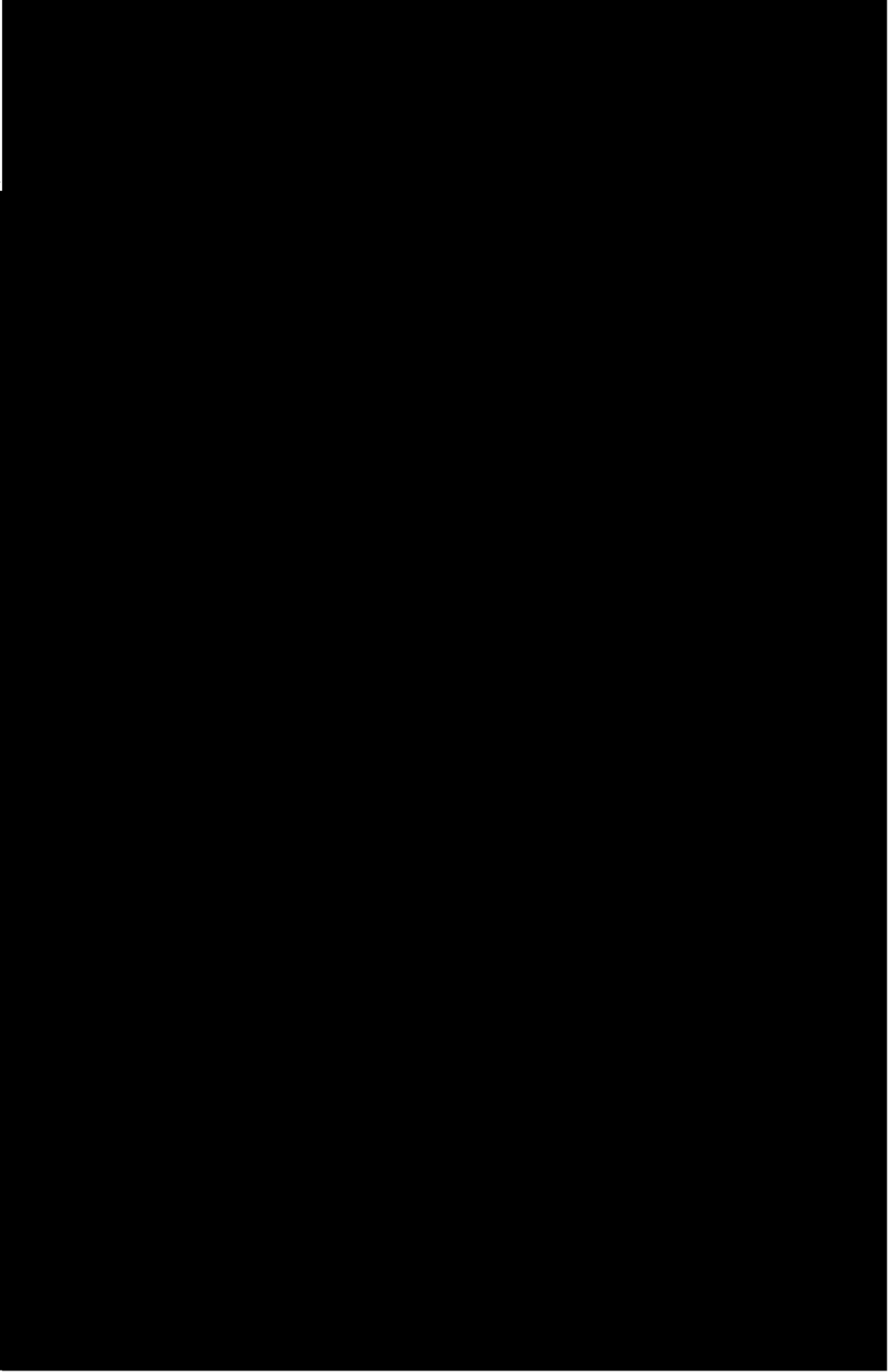
VEDLEGG 2

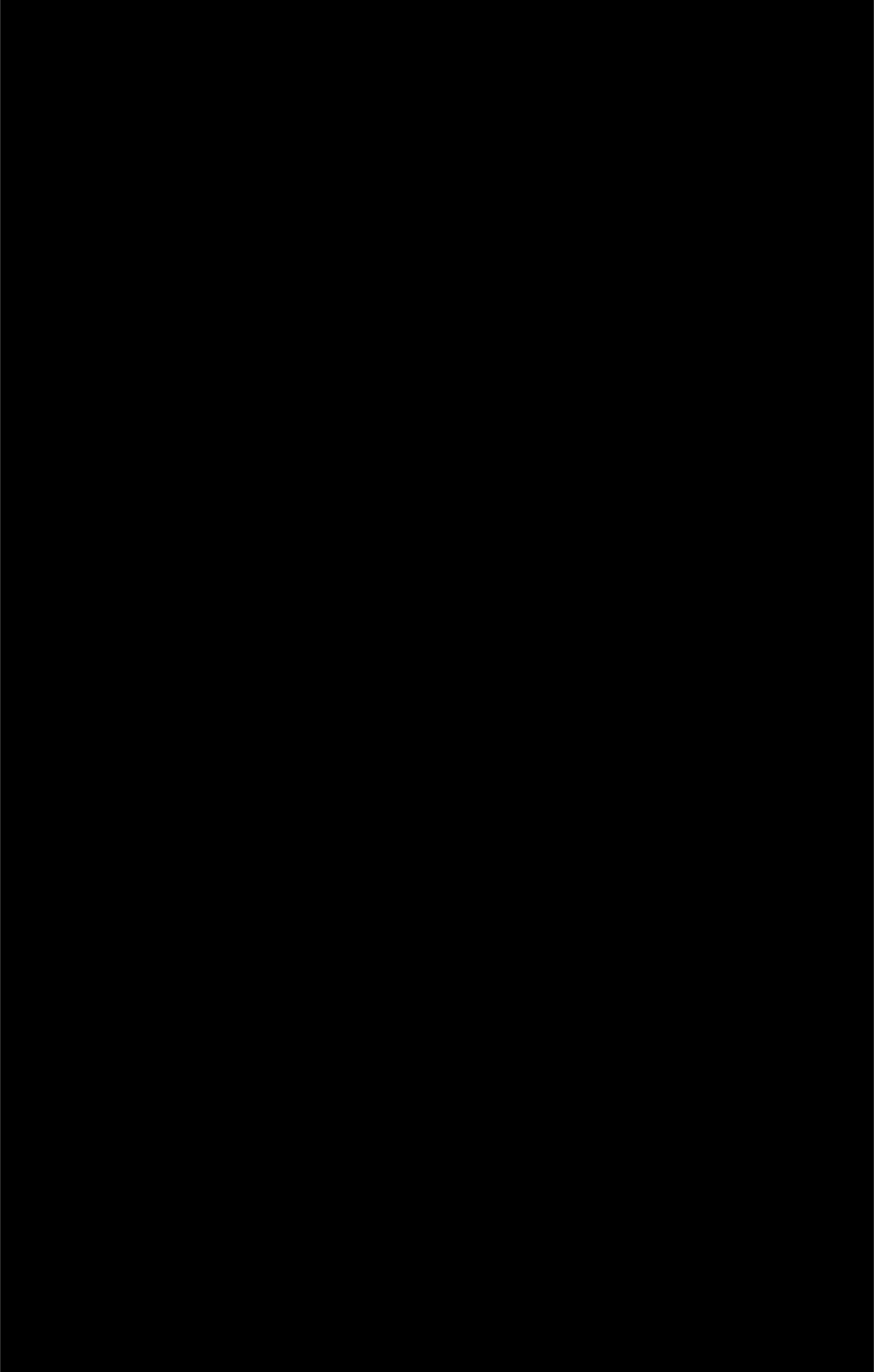
Tapspotensial og bufferkapital i norske skadeforsikringselskap pr. 31. desember 2013

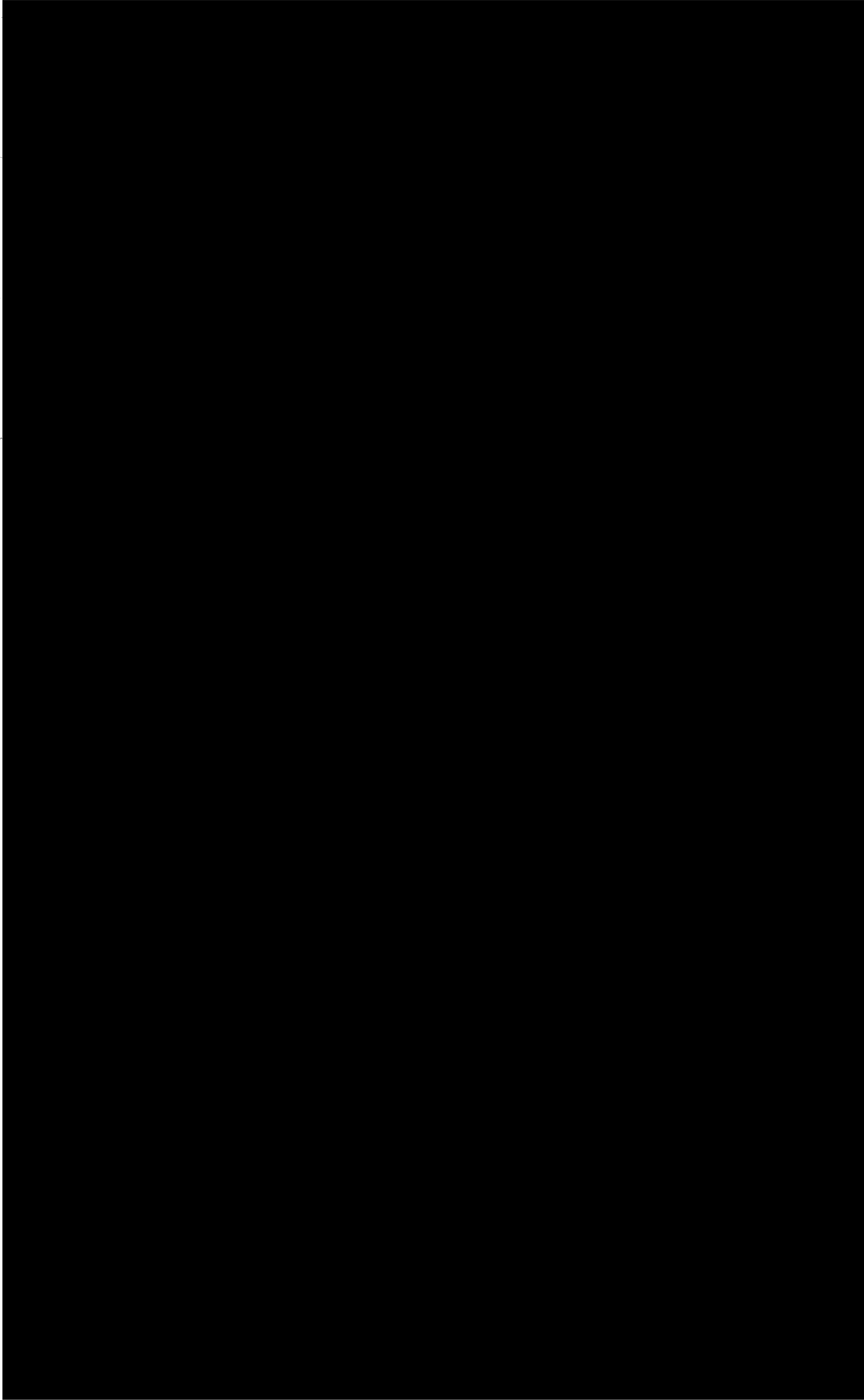
Tabellene nedenfor gir en oversikt over beregnet tapspotensial, beregnet bufferkapital samt dekningsprosenten (bufferkapitalen regnet i prosent av tapspotensialet) for skadeforsikringselskapene pr. 31. desember 2013.

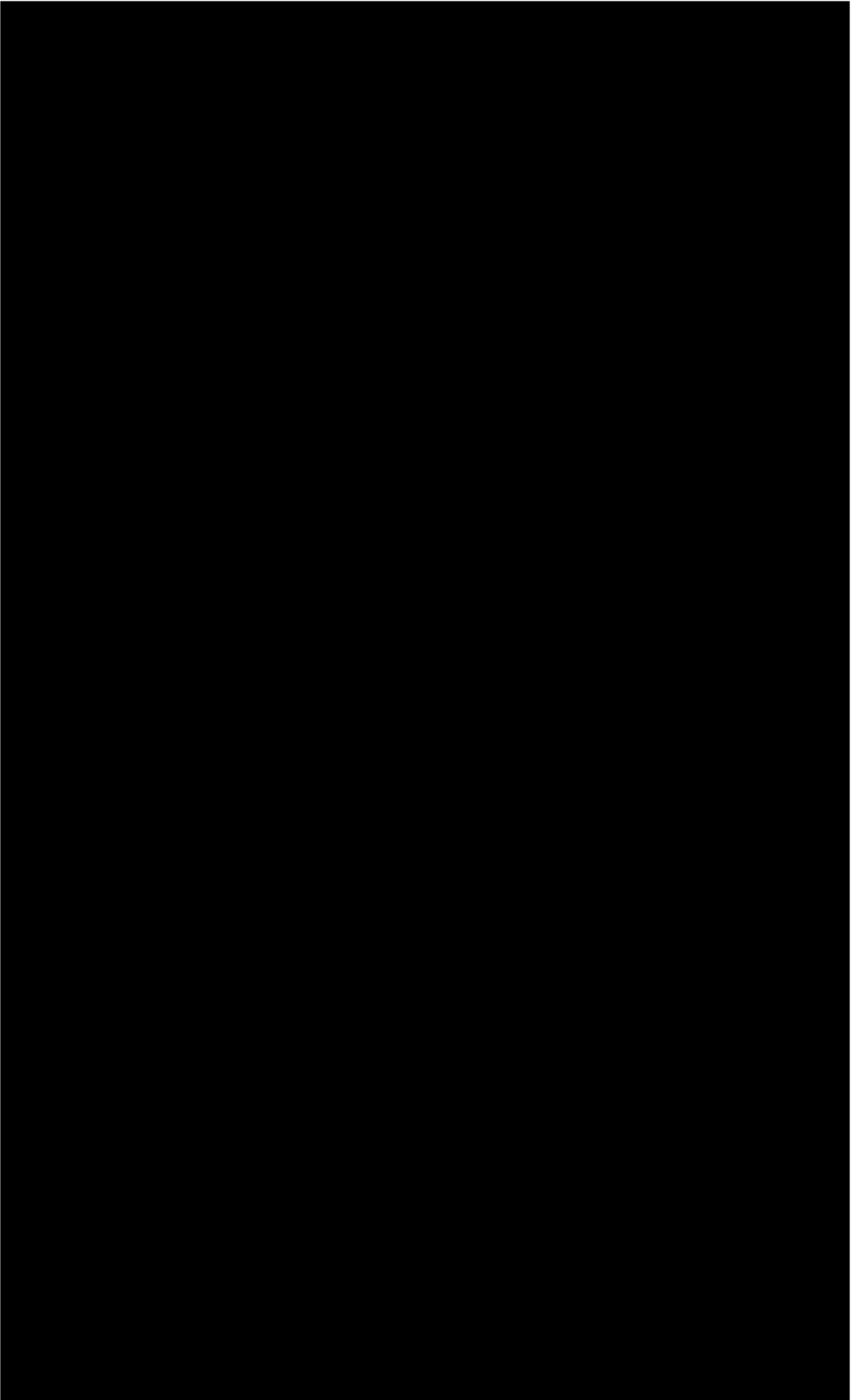
Tabellene viser også hvordan alternativ B for håndtering av eventuelle skattemessige effekter av overgangen til Solvens II-regelverkets bestemmelser om verdivurdering av de forsikrings-tekniske avsetninger (jf. avsnitt 4.3) vil påvirke selskapenes bufferkapital og dekningsprosent.

Videre gis det en oversikt over konsekvensene av de endrede prinsipper for verdivurdering av erstatningsavsetningen og sikkerhetsavsetningen (risikomarginen) som følge av Solvens II-regelverket.









VEDLEGG 3

Forsikringstekniske avsetninger i norske skadeforsikringsselskap pr. 31. desember 2013

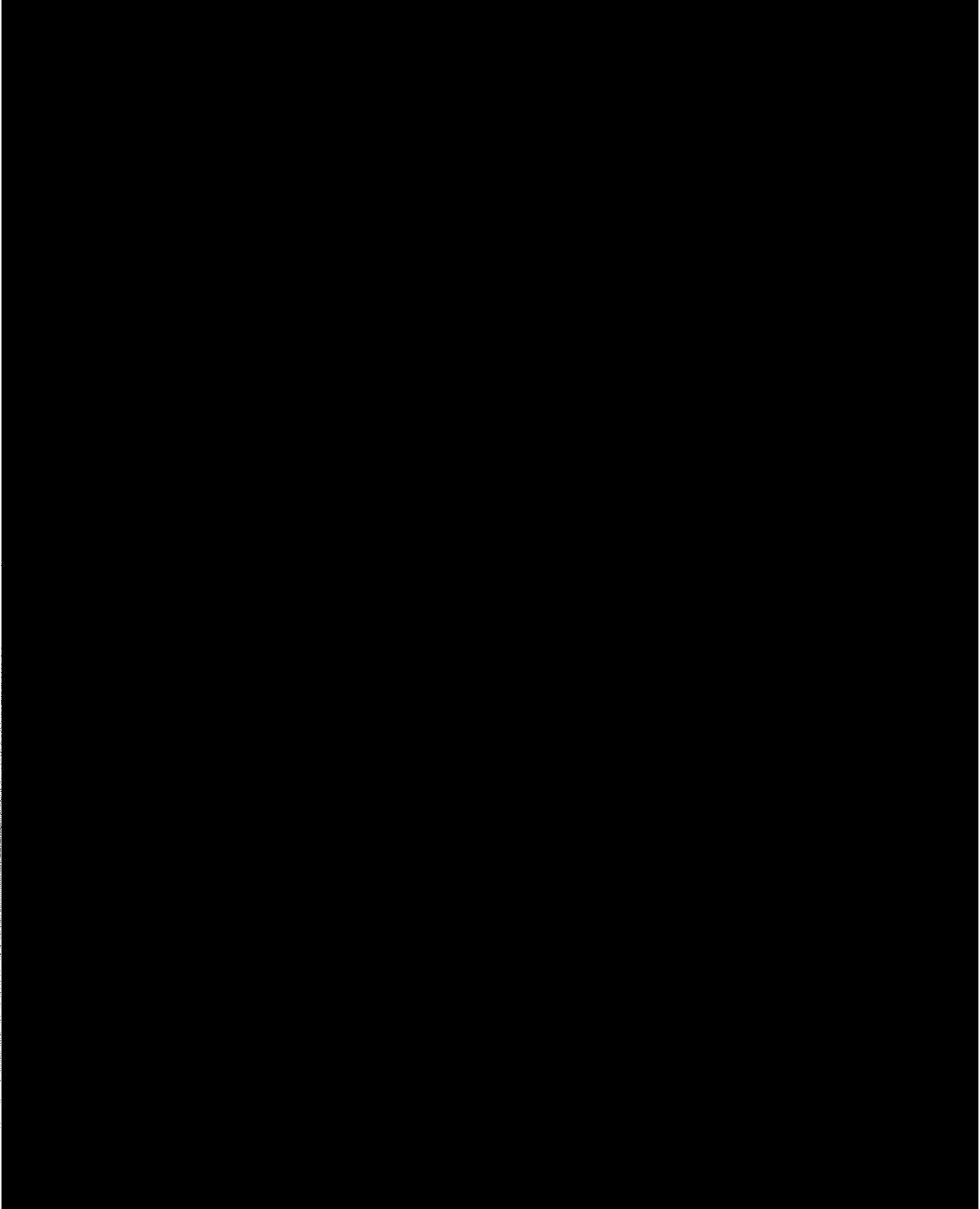
En oversikt over de forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikringsselskapene ved utgangen av 2013 er gitt i tabellene nedenfor. Tabellene gir både en indikasjon på nivået på de samlede forsikringstekniske avsetninger og hvordan disse er fordelt på de ulike avsetningskomponenter og differansen mellom minstekravene til avsetninger og selskapenes faktiske avsetninger.

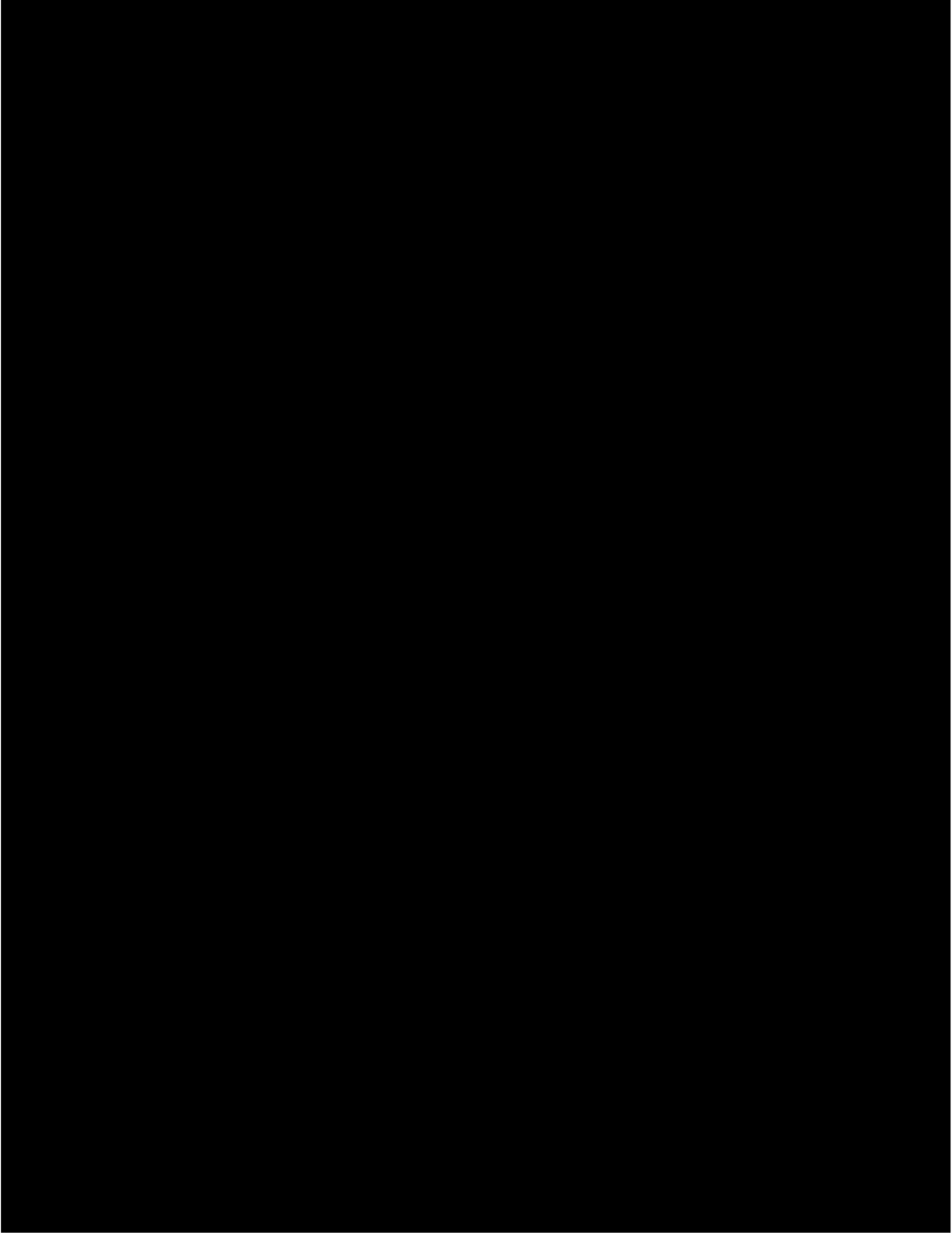
Tabellene gir oversikt over følgende avsetningskomponenter:

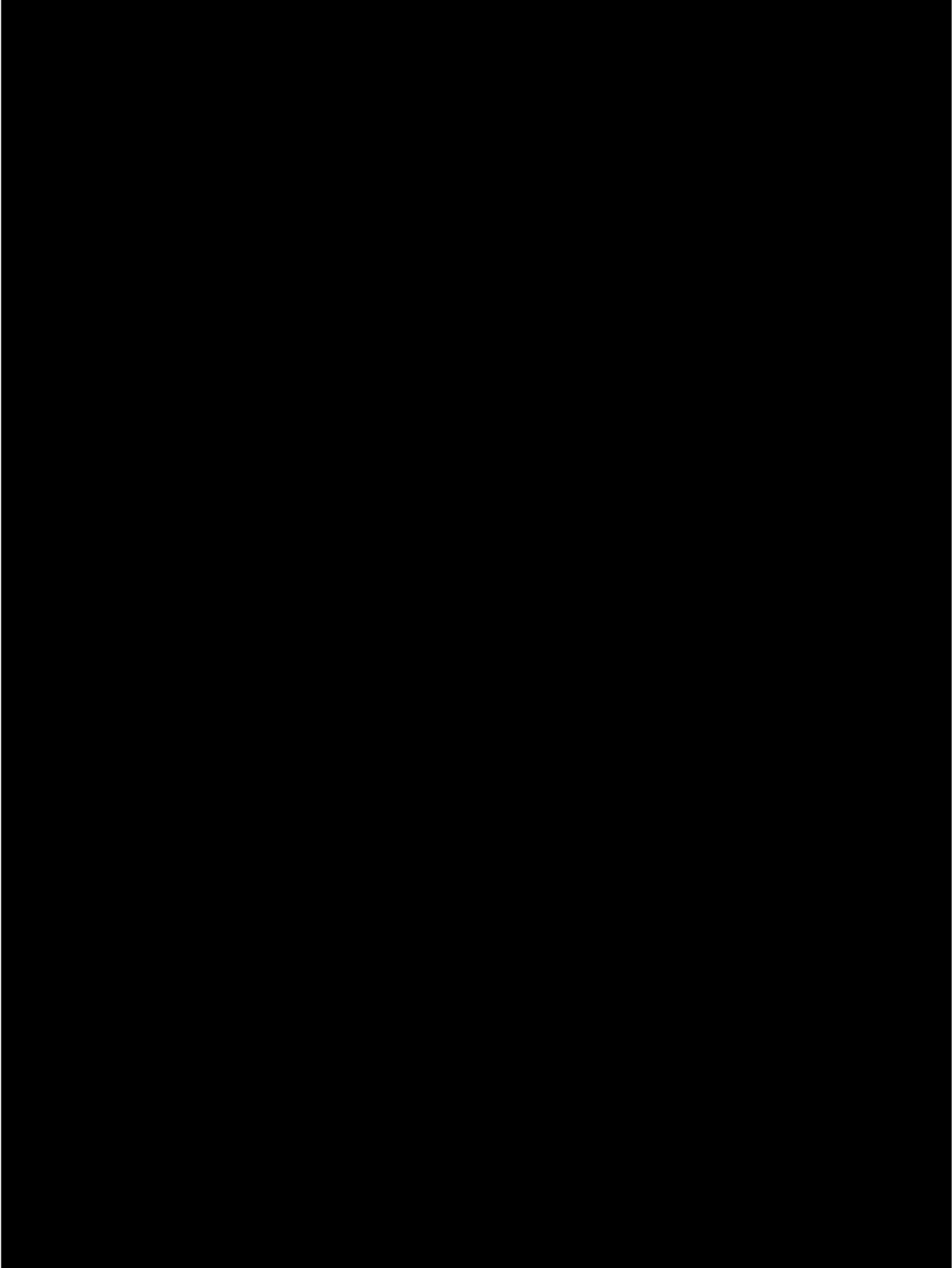
- Brutto premieavsetning
- Faktisk brutto erstatningsavsetning
- Minstekrav til brutto erstatningsavsetning

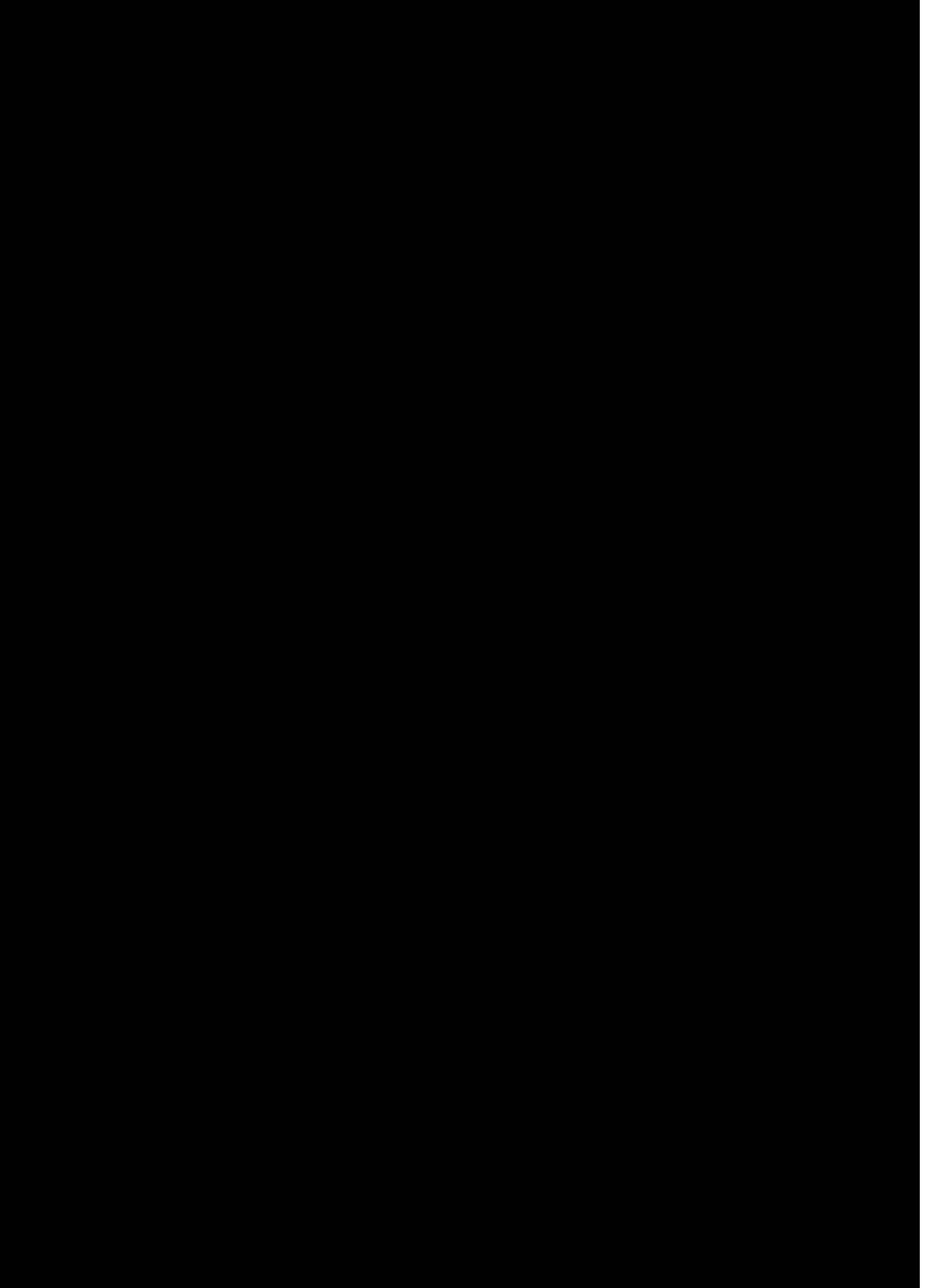
- Premieavsetning for egen regning
- Faktisk erstatningsavsetning for egen regning
- Faktisk sikkerhetsavsetning for egen regning
- Faktiske forsikringstekniske avsetninger i alt for egen regning
- Minstekrav til erstatningsavsetning for egen regning
- Minstekrav til sikkerhetsavsetning for egen regning
- Samlet minstekrav til forsikringstekniske avsetninger for egen regning

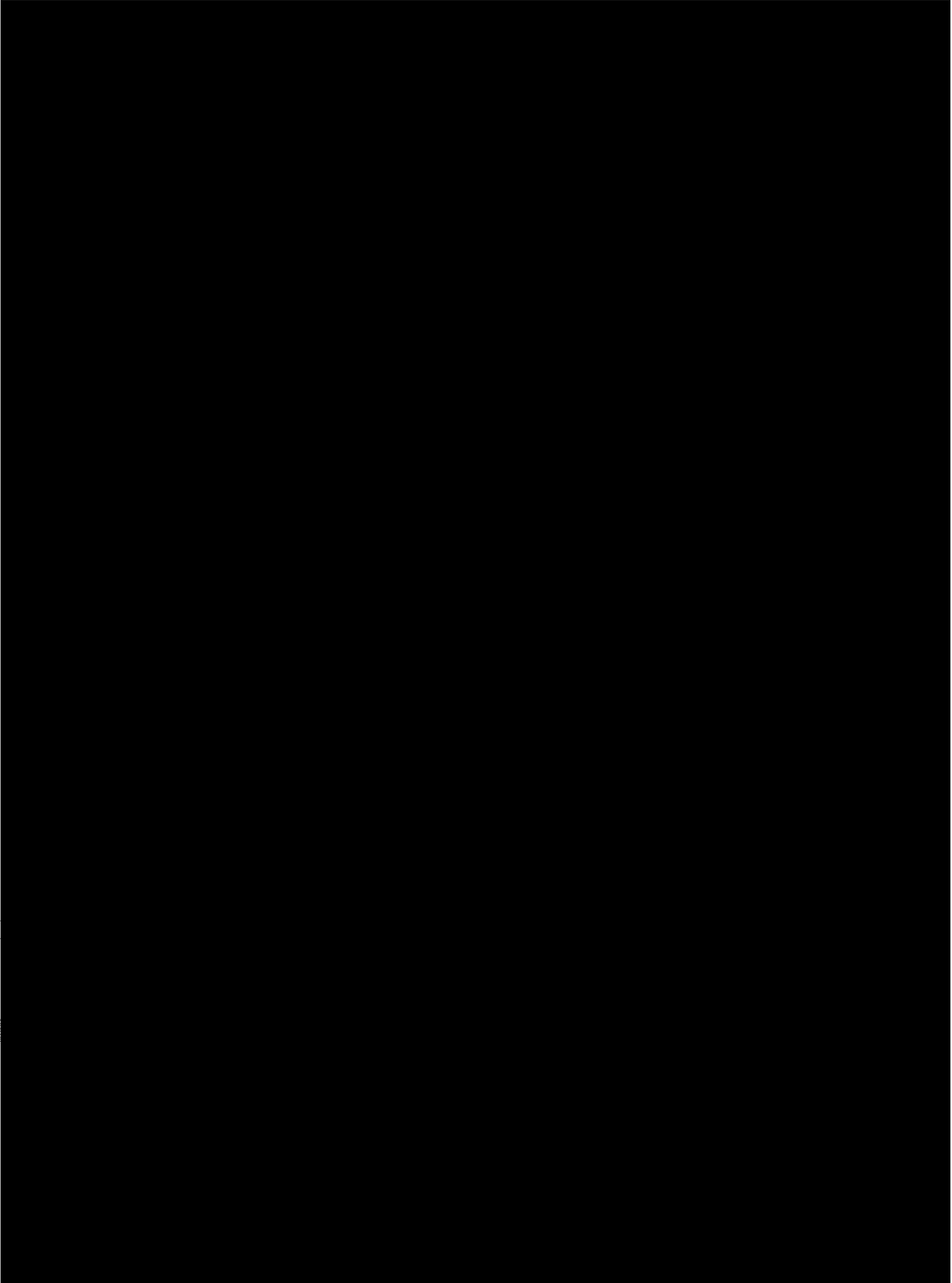
Tabellene omfatter ikke avsetninger for ettårige risikoforsikringer uten spareelement som kan tegnes av skadeforsikringsselskapene. Videre omfattes ikke premieavsetninger og erstatningsavsetninger knyttet til naturskader.

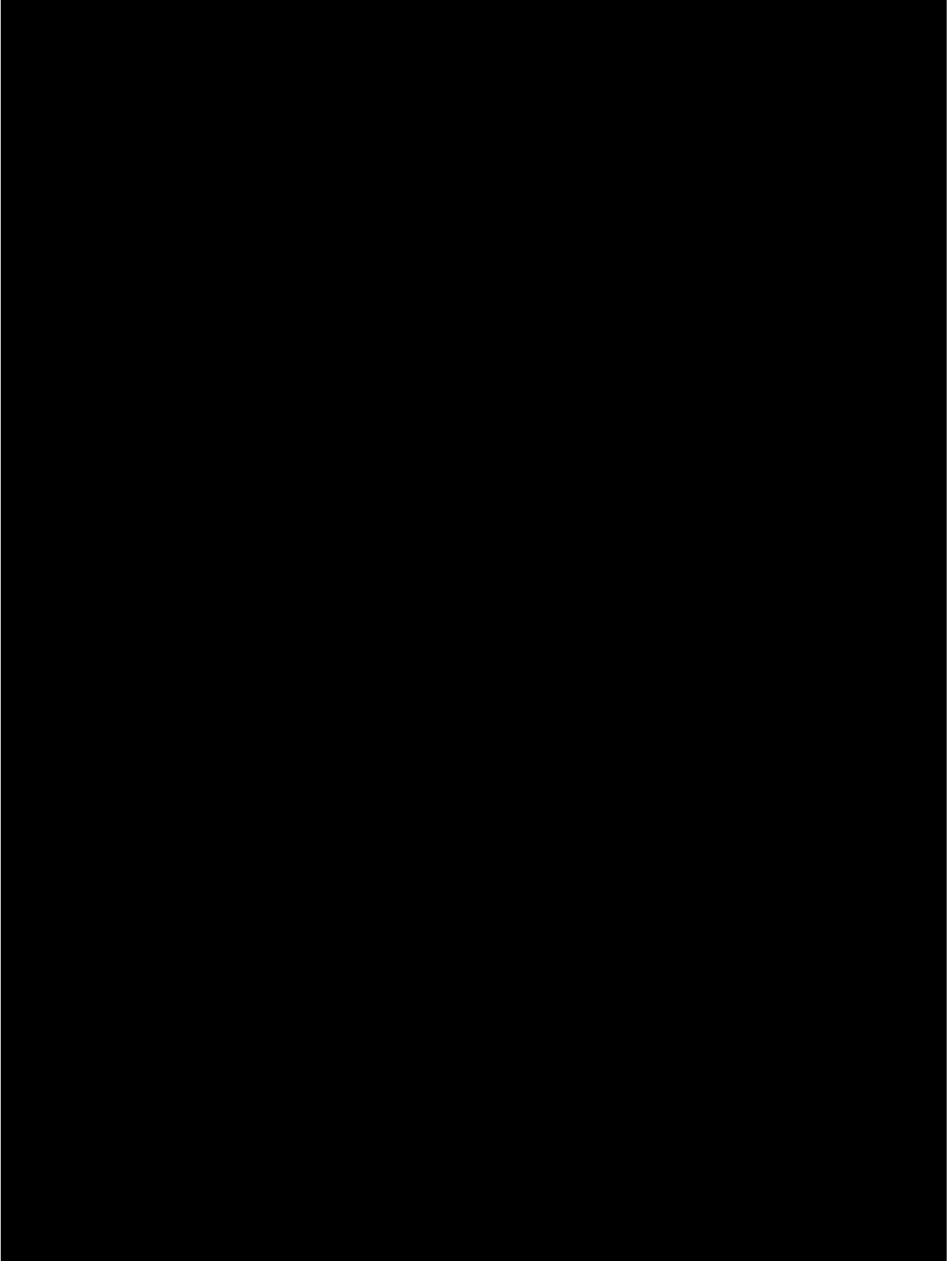


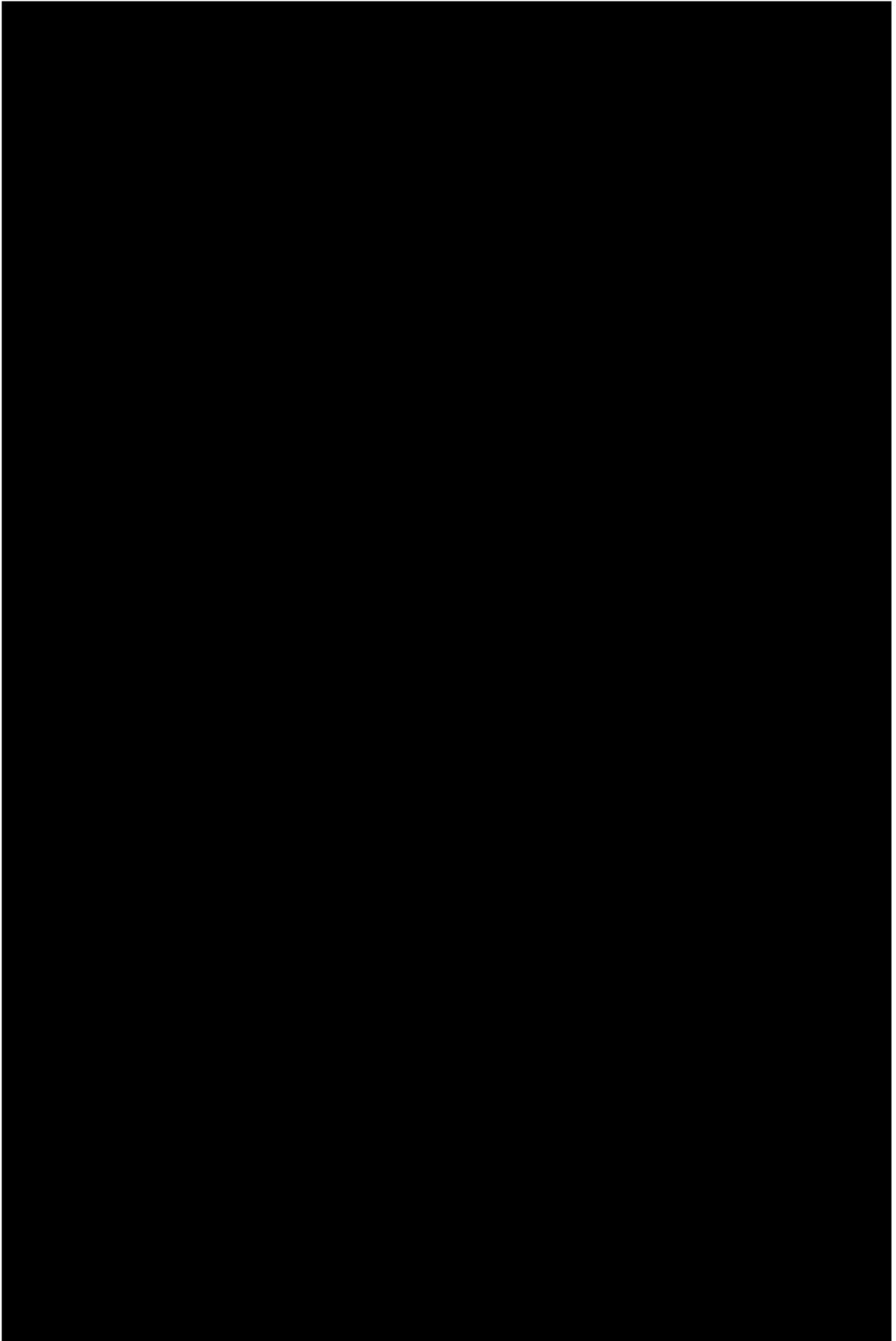


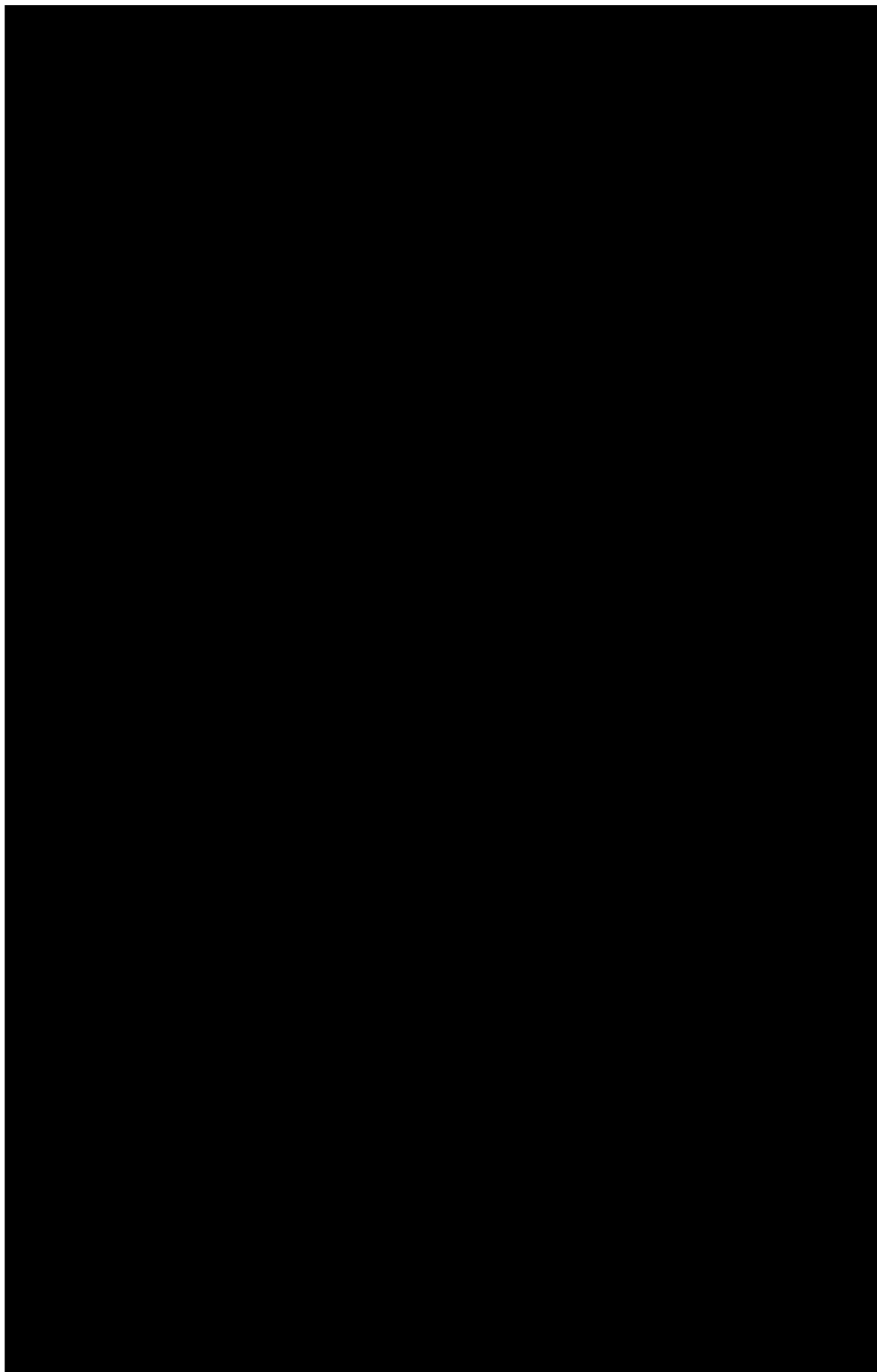


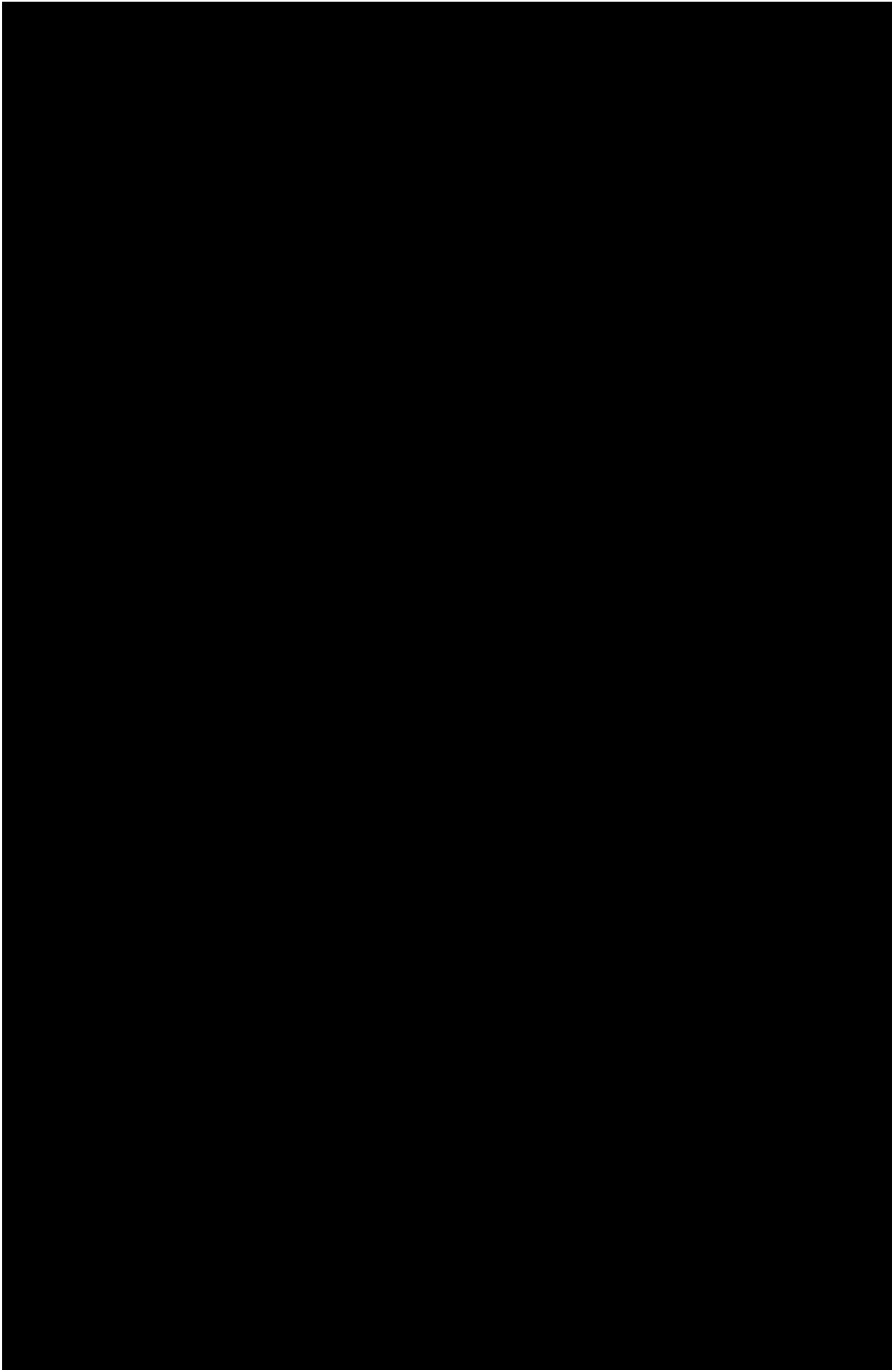


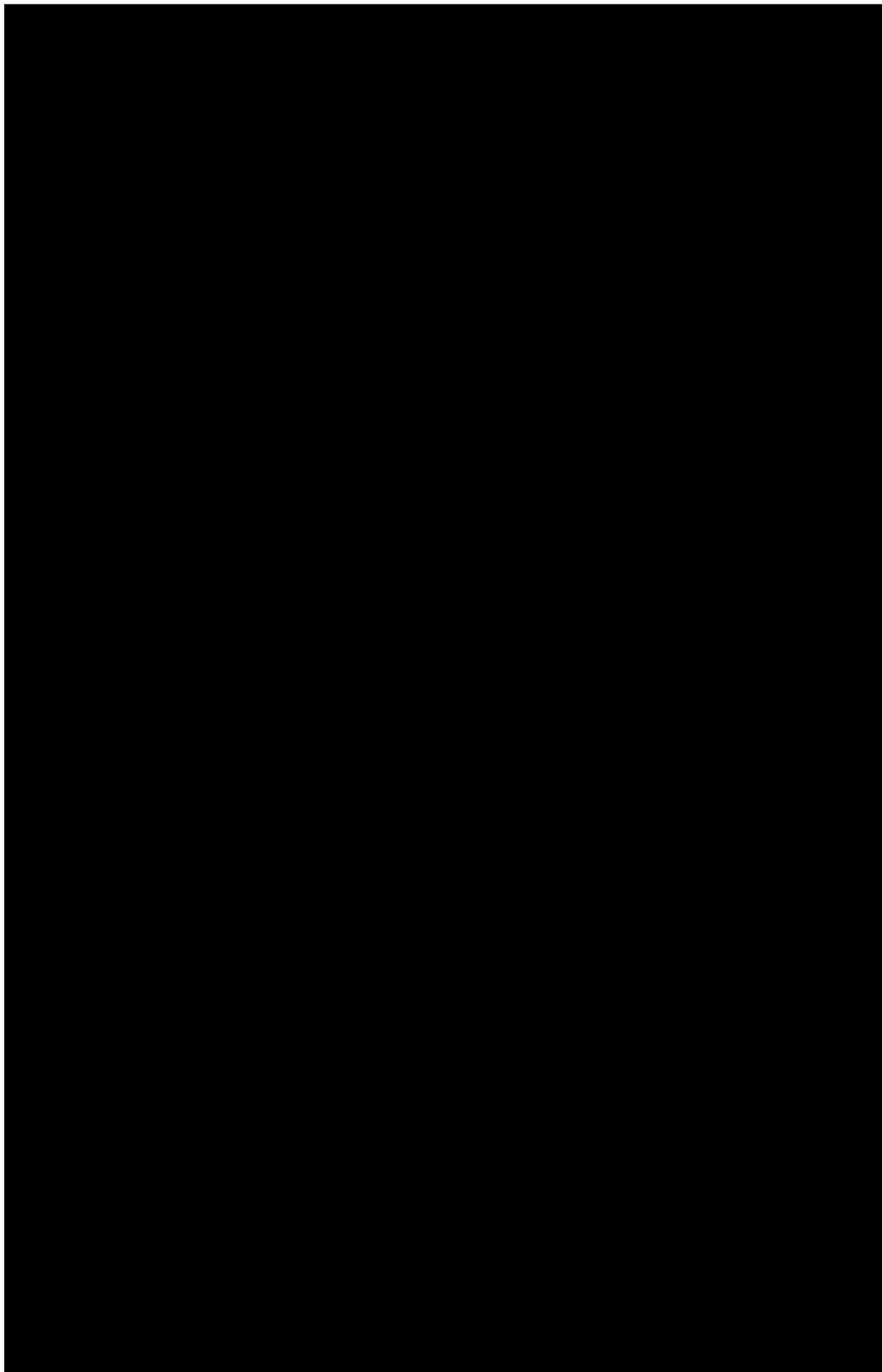


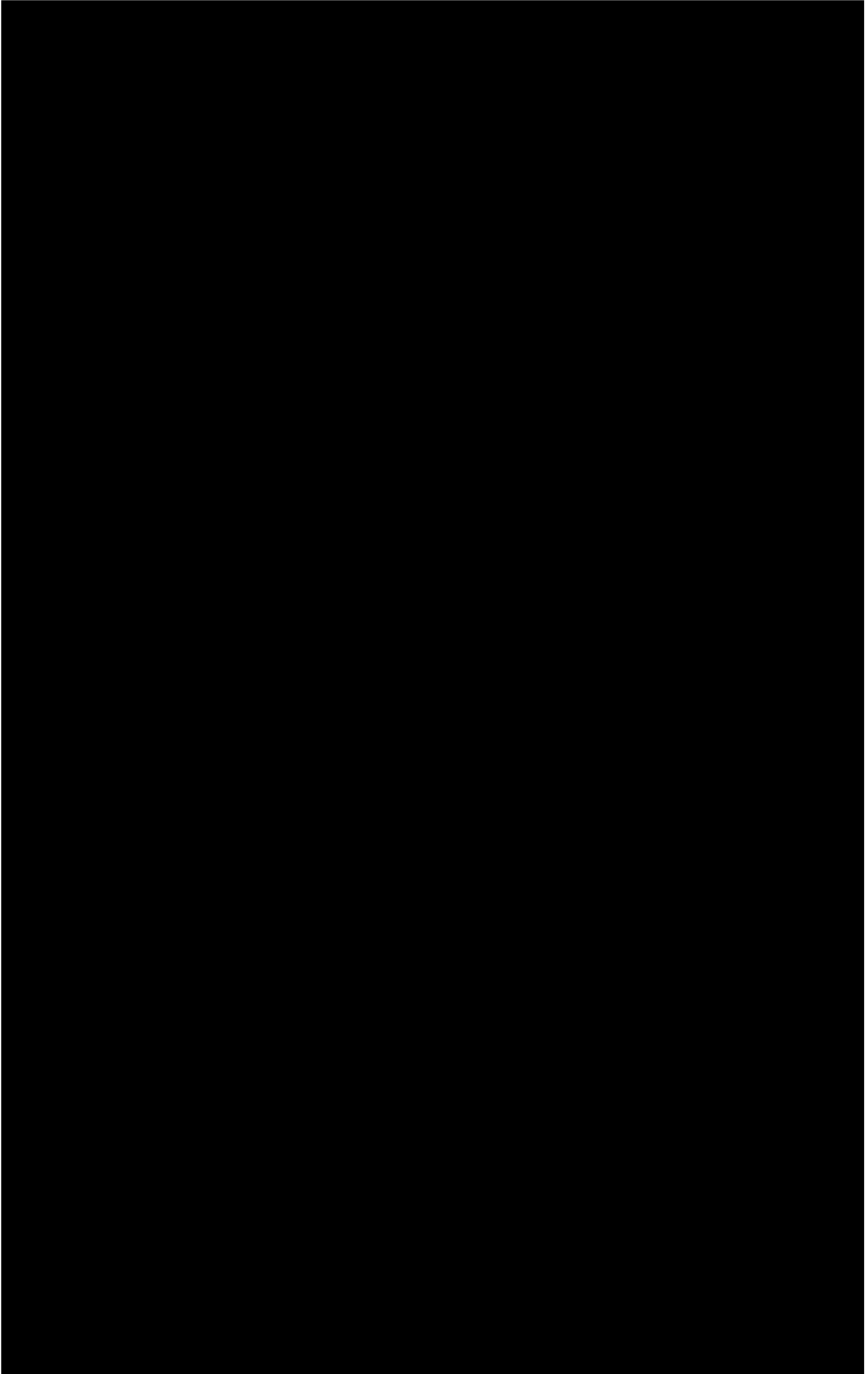


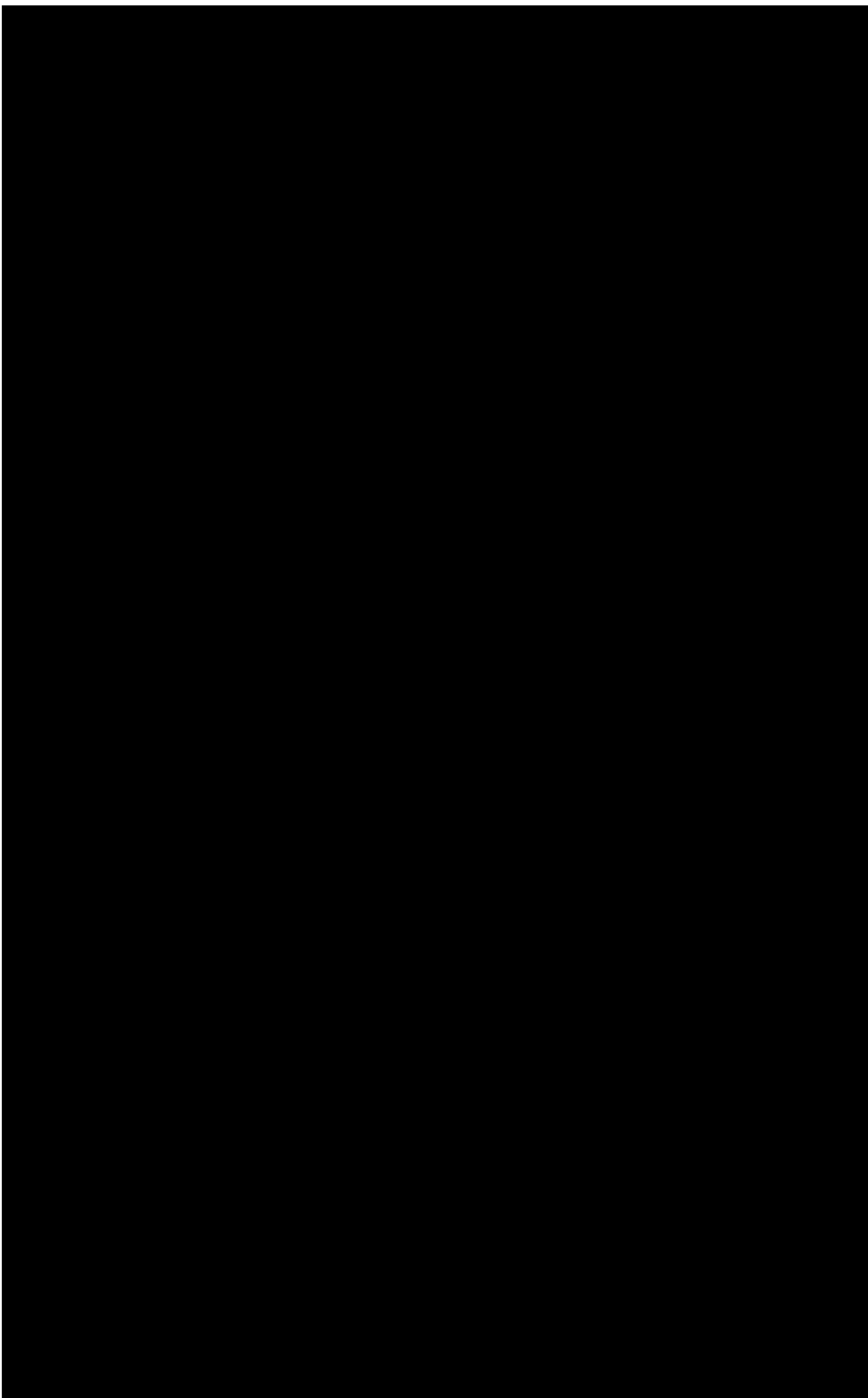


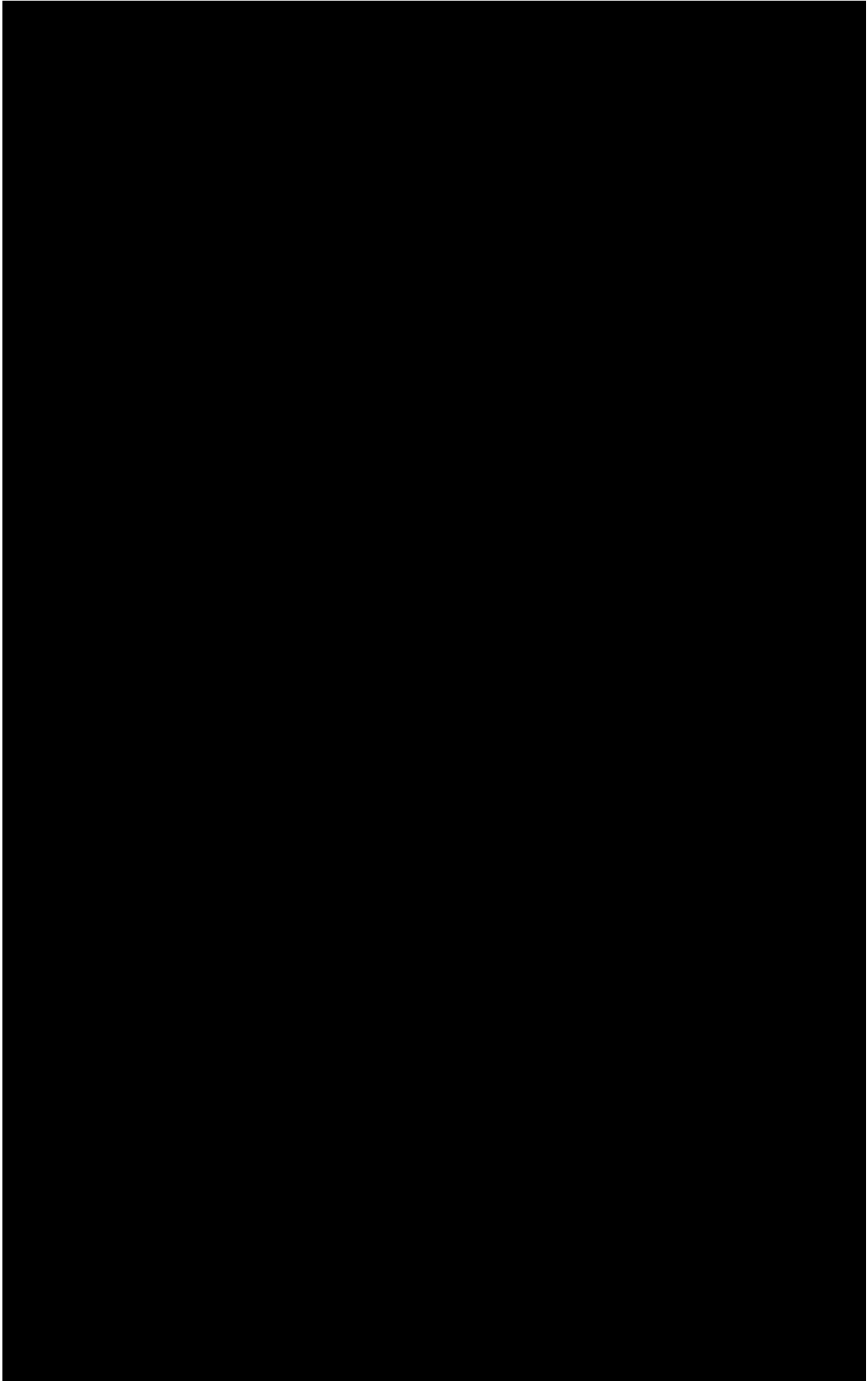


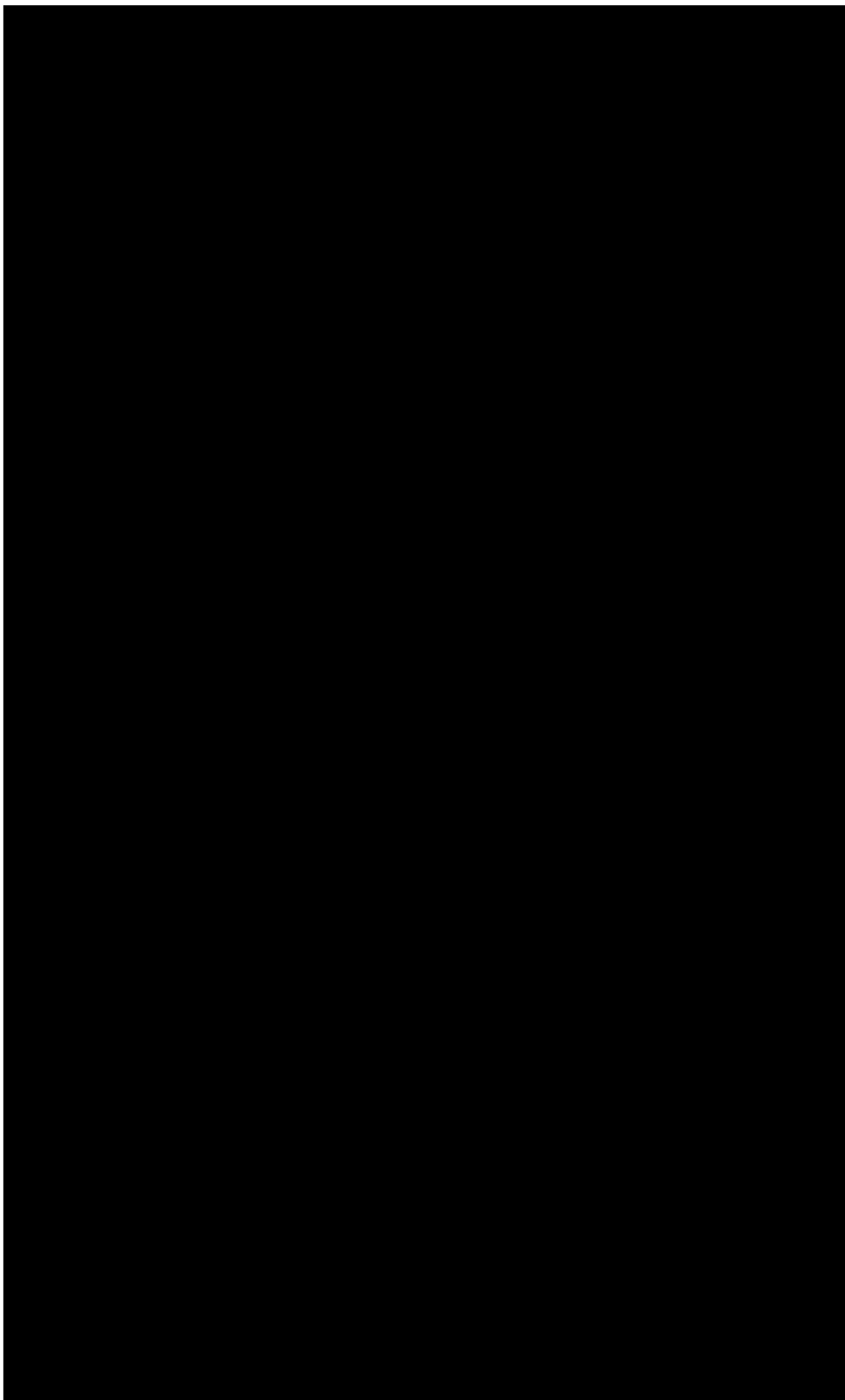


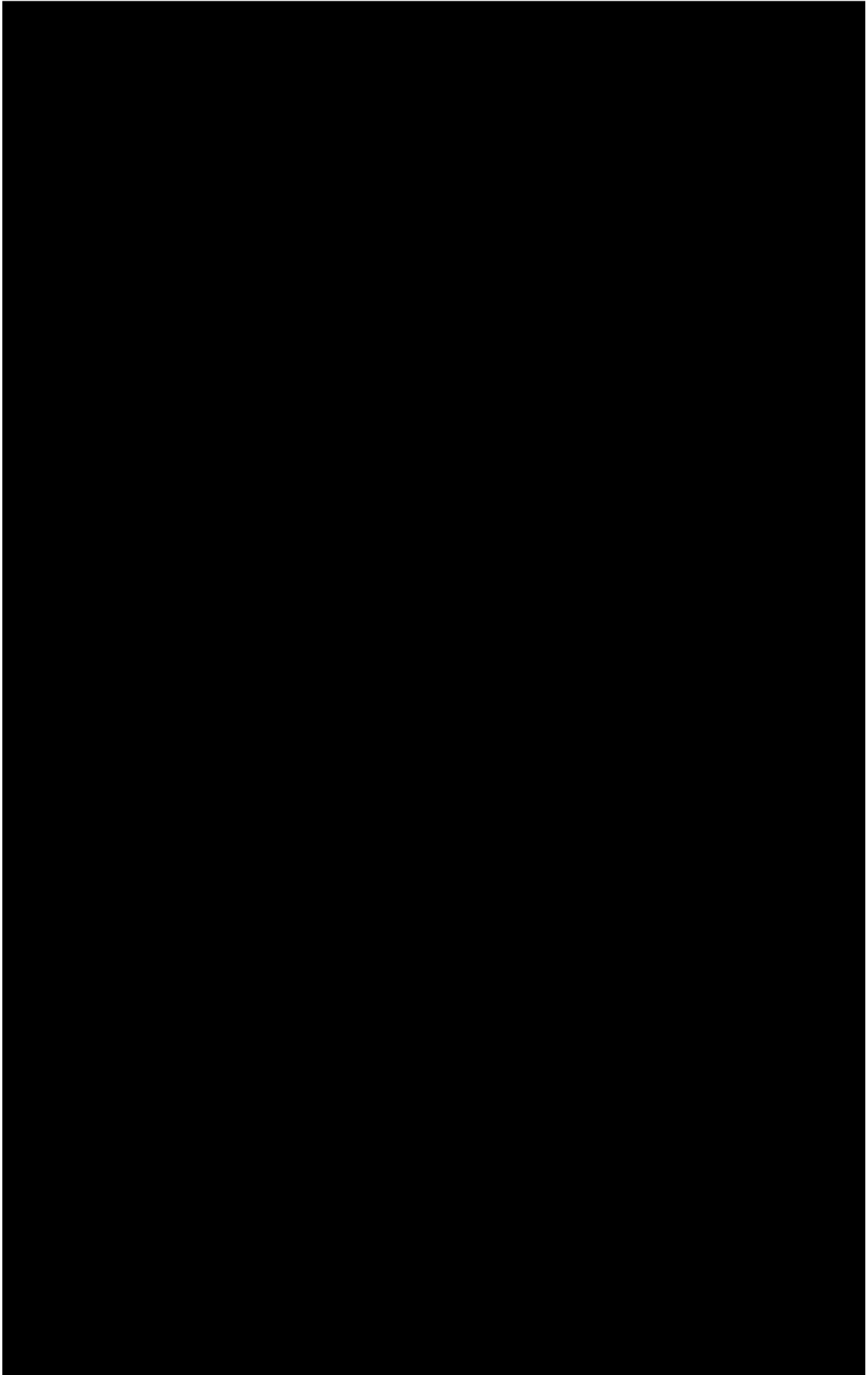


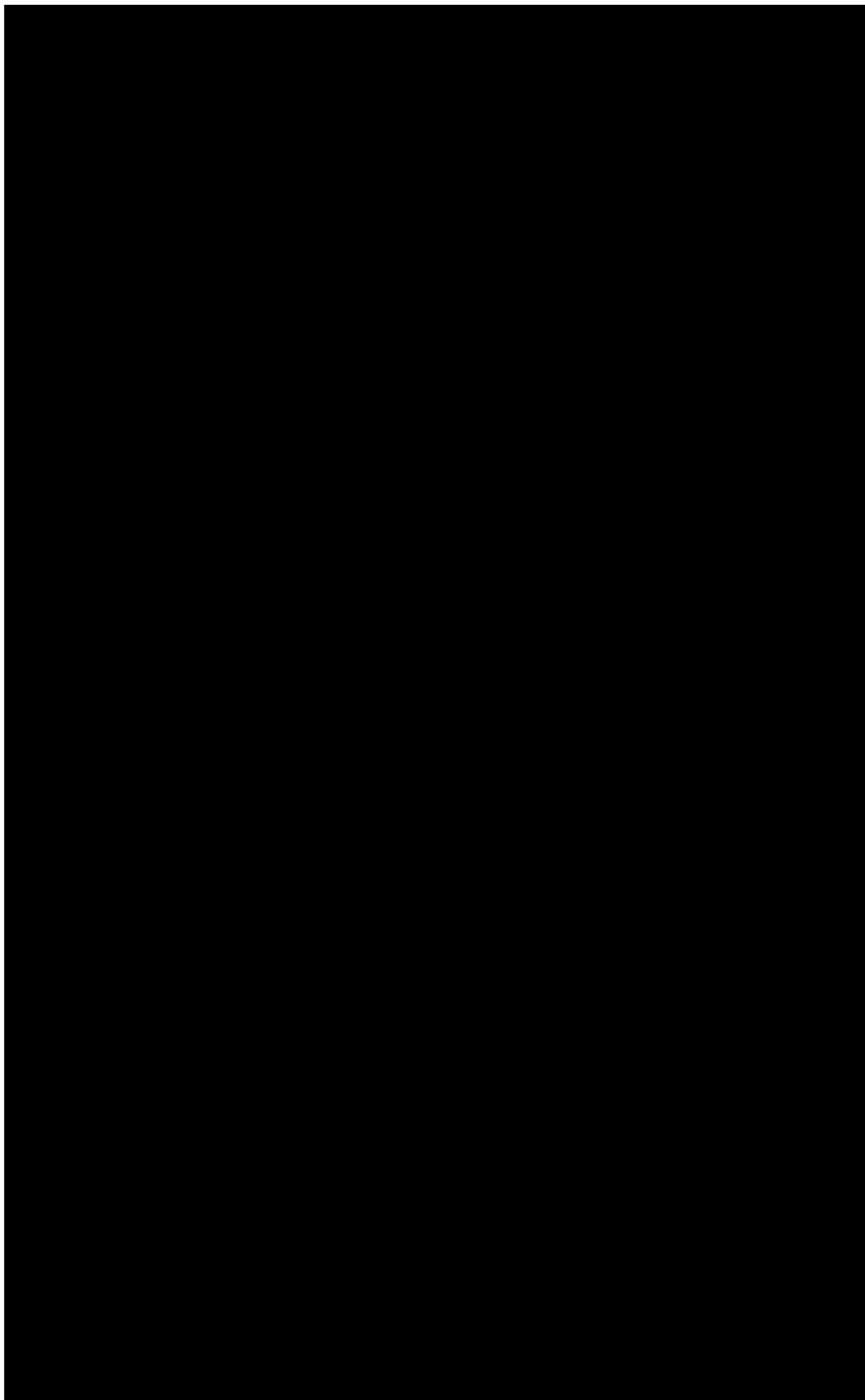


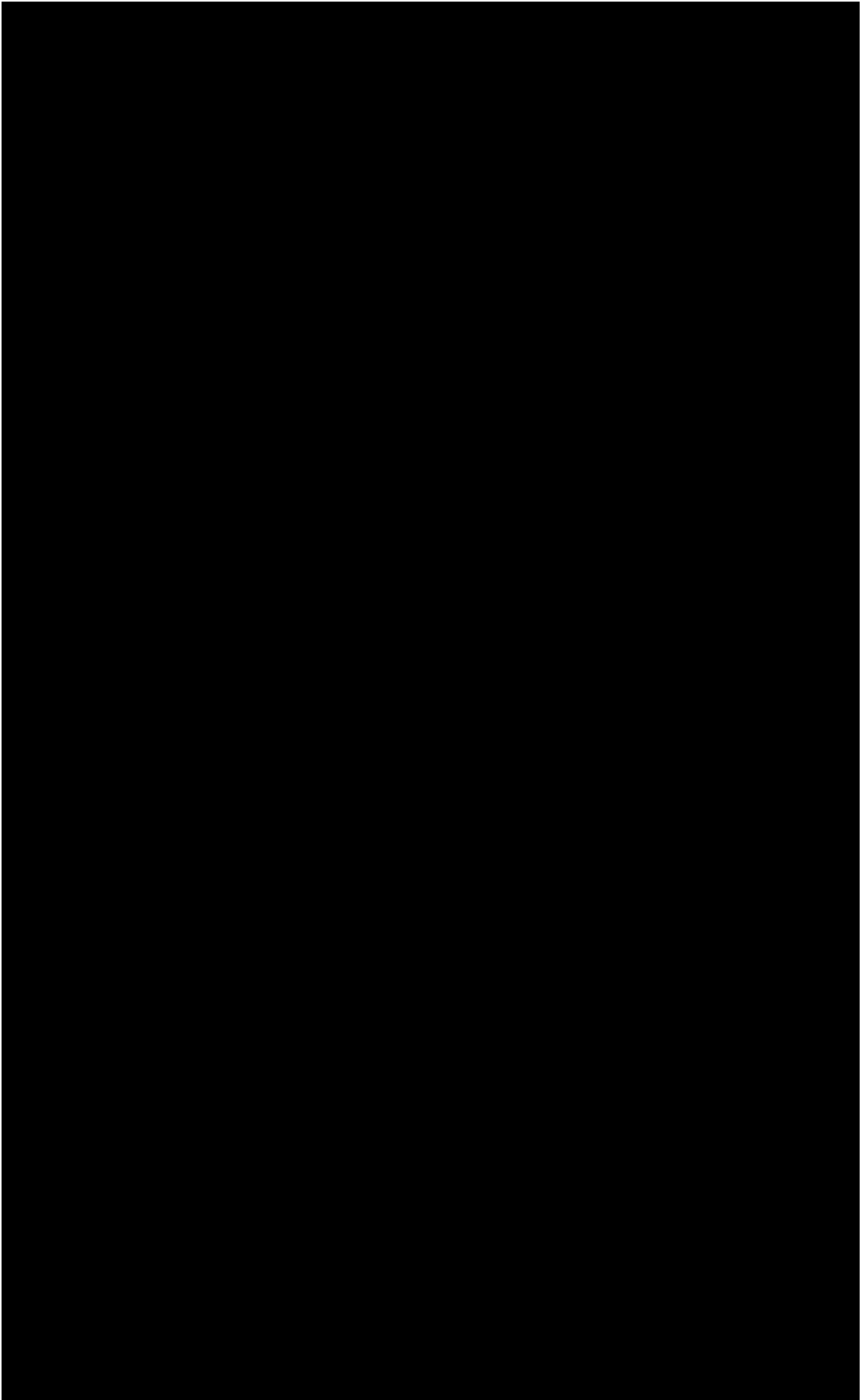


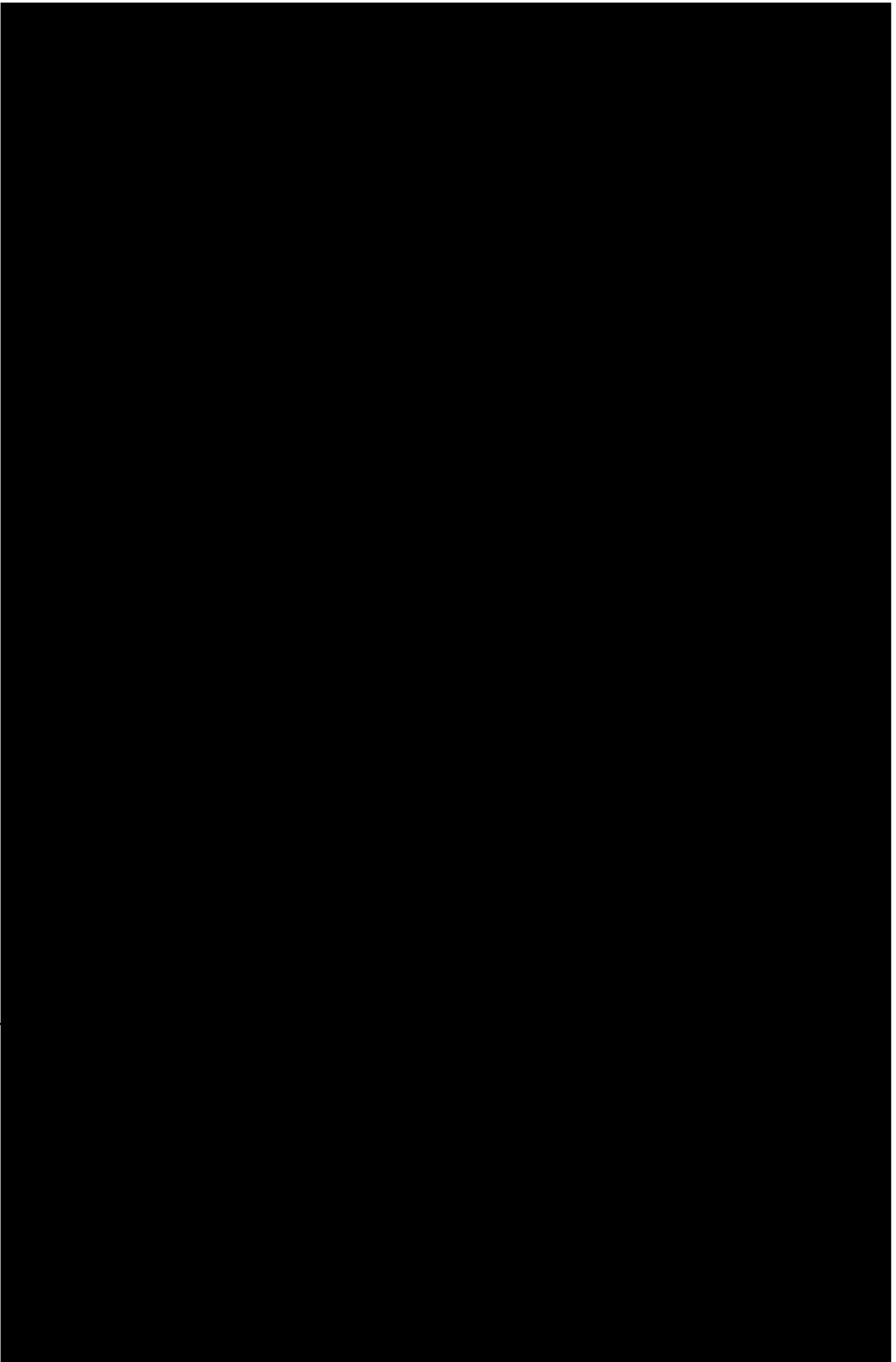












VEDLEGG 5

Skadeforsikringsselskapenes markedsandeler innen ettårige risikoforsikringer**1. Premiestatistikken til Finans Norge**

Tabellene nedenfor gir en oversikt over skadeforsikringsselskapenes markedsandeler for følgende ettårige risikoforsikringer (ettårige livsforsikringer uten spareelement):

- Individuelle kapitalforsikringer, herunder fordelingen mellom dødsrisikodekninger og uførekapitaldekninger.
- Gruppelivsforsikringer, herunder fordelingen mellom ordninger i bedriftsmarkedet og ordninger i privatmarkedet.
- Ettårige risikoforsikringer i alt.

Oversikten er basert på markeds- og regnskapsstatistikken til Finans Norge (FNO) og dekker i utgangspunktet FNOs medlemsbedrifter. Statistikken er imidlertid ikke fullstendig og i punkt 2 nedenfor gis derfor noen kommentarer vedrørende premieinntekten fra ettårige risikoforsikringer for selskaper som ikke omfattes av FNOs statistikk.

Tabell V5.1. Individuelle kapitalforsikringer. Brutto risikopremie for dødsrisikodekninger. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	316,2	329,0	329,3
If Skadeforsikring NUF	96,7	109,8	124,2
Eika Forsikring AS	60,5	71,0	82,4
Sum skadeforsikringsselskaper	473,3	509,8	536,0
Sum alle forsikringsselskaper	1 704,1	1 839,8	1 950,2
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	27,8 pst	27,7 pst	27,5 pst

Tabell V5.2. Individuelle kapitalforsikringer. Brutto risikopremie for uførekapitaldekninger. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	349,8	344,5	347,6
If Skadeforsikring NUF	114,4	119,6	126,2
Eika Forsikring AS	57,0	67,7	79,8
Sum skadeforsikringsselskaper	521,2	531,7	553,6
Sum alle forsikringsselskaper	1 010,4	1 036,4	1 068,6
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	51,6 pst	51,3 pst	51,8 pst

Tabell V5.3. Individuelle kapitalforsikringer. Brutto risikopremie i alt. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	666,0	673,5	676,9
If Skadeforsikring NUF	211,0	229,4	250,4
Eika Forsikring AS	117,5	138,6	162,2
Sum skadeforsikringsselskaper	994,5	1 041,5	1 089,6
Sum alle forsikringsselskaper	2 714,4	2 876,2	3 018,8
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	36,6 pst	36,2 pst	36,1 pst

Tabell V5.4. Gruppelivsforsikringer – Bedrift. Brutto forfalt premie. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	458,3	437,7	443,8
Tryg Forsikring NUF	375,1	372,8	312,7
If Skadeforsikring NUF	105,3	105,4	104,7
Landbruksforsikring AS	87,2	112,3	92,8
Telenor Forsikring AS	28,9	28,7	29,6
Nemi Forsikring AS	13,0	8,6	7,1
Frende Skadeforsikring AS	0,0	0,0	3,3
Sum skadeforsikringsselskaper	1 068,0	1 065,5	994,0
Sum alle forsikringsselskaper	2 173,4	2 288,0	2 193,8
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	49,1 pst	46,6 pst	45,3 pst

Tabell V5.5. Gruppelivsforsikringer – Privat. Brutto forfalt premie. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	276,9	282,0	298,3
Tryg Forsikring NUF	206,4	227,2	245,2
Sum skadeforsikringsselskaper	483,3	509,2	543,4
Sum alle forsikringsselskaper	1 379,4	1 407,9	1 642,0
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	35,0 pst	36,2 pst	33,1 pst

Tabell V5.6. Gruppelivsforsikringer. Brutto forfalt premie i alt. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	735,2	719,7	742,1
Tryg Forsikring NUF	581,5	600,0	557,9
If Skadeforsikring NUF	105,3	105,4	104,7
Landbruksforsikring AS	87,2	112,3	92,8
Telenor Forsikring AS	28,9	28,7	29,6
Nemi Forsikring AS	13,0	8,6	7,1
Frende Skadeforsikring AS	0,0	0,0	3,3
Sum skadeforsikringsselskaper	1 551,2	1 574,6	1 537,4
Sum alle forsikringsselskaper	3 552,8	3 695,9	3 835,7
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	43,7 pst	42,6 pst	40,1 pst

Tabell V5.7. Ettårige risikoforsikringer. Brutto forfalt premie i alt. Beløp i MNOK.

	2011	2012	2013
Gjensidige Forsikring ASA	1 401,2	1 393,2	1 419,0
Tryg Forsikring NUF	581,5	600,0	557,9
If Skadeforsikring NUF	316,3	332,5	355,1
Eika Forsikring AS	117,5	138,6	162,2
Landbruksforsikring AS	87,2	112,3	92,8
Telenor Forsikring AS	28,9	28,7	29,6
Nemi Forsikring AS	13,0	8,6	7,1
Frende Skadeforsikring AS	0,0	0,0	3,3
Sum skadeforsikringsselskaper	2 545,7	2 613,9	2 627,0
Sum alle forsikringsselskaper	6 267,2	6 572,1	6 854,6
Markedsandel – skadeforsikringsselskaper	40,6 pst	39,8 pst	38,3 pst

2. Premiedata fra selskaper som ikke omfattes av statistikken til Finans Norge

Nedenfor kommenteres kort omfanget av ettårige risikoforsikringer som tegnes av skadeforsikringsselskaper som ikke omfattes av statistikken utarbeidet av Finans Norge.

Jernbanepersonalets Forsikring Gjensidig

[Redacted]

KLP Skadeforsikring AS

[Redacted]

KNIF Trygghet Forsikring AS

[Redacted]

Oslo Forsikring AS

[Redacted]

Protector Forsikring ASA

[Redacted]

SpareBank 1 Skadeforsikring AS

[Redacted]

Statkraft Forsikring AS

[Redacted]

Statnett Forsikring AS

[Redacted]

VEDLEGG 6

Skadeforsikringsselskapenes avsetning til naturskadefondet

AVSETNINGEN TIL NATURSKADEFONDET I NORSKE SKADEFORSIKRINGSSELSKAP				
Beløp i MNOK				
Selskap	31.12.2010	Beløp pr.		
		31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
Gjensidige Forsikring ASA	2 615,711	2 462,838	2 399,216	2 215,466
Storebrand Forsikring AS	10,374	0,381	5,945	0,000
Storebrand Helseforsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,000
DNB Skadeforsikring AS	28,817	5,282	0,000	-32,005
Eika Forsikring AS	146,168	114,614	88,518	85,000
Frende Skadeforsikring AS	11,519	5,250	0,000	0,000
Help Forsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,000
KLP Skadeforsikring AS	246,309	210,642	200,946	154,373
KNIF Trygghet Forsikring AS	13,388	7,061	1,647	-3,571
Landbruksforsikring AS	3,731	2,383	0,675	1,273
Ly Forsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,003
Nemi Forsikring AS	51,481	46,158	37,890	31,205
Protector Forsikring ASA	41,509	30,958	21,240	15,439
SpareBank 1 Skadeforsikring AS	1 049,231	965,224	920,134	813,223
Troll Forsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,000
Unison Forsikring AS	7,729	7,758	4,859	0,000
Vardia Insurance Group ASA	0,000	0,000	0,015	0,000
Jernbanepersonalets Forsikring Gjensidig	111,458	103,054	90,836	89,603
Norsk Hussopp Forsikring	0,000	0,000	0,000	0,000
Pelsdyrtrygdelaget	0,100	0,115	0,000	0,000
Skogbrand Forsikringsselskap Gjensidig	0,000	0,000	0,000	0,000
Tannlegenes Gjensidige Sykeavbruddsforsikring	0,000	0,000	0,000	0,000
Bud og Hustad Forsikring	0,015	0,014	0,013	0,012
Havtrygd Gjensidig Forsikring	0,004	0,004	0,005	0,004
Møretrygd Gjensidig Forsikring	8,659	8,790	8,129	7,554
Nordlys Forsikring	0,000	0,010	0,010	0,010
Norwegian Hull Club	0,000	0,000	0,000	0,000
Tromstrygd Gjensidig Sjøforsikringsselskap	0,038	0,040	0,023	0,018
Aker Insurance AS	1,984	1,984	1,984	1,984
Borettslagenes Sikringsordning AS	0,000	0,000	0,000	0,000
Finse Forsikring AS	6,116	5,326	4,792	4,470
Industrieforsikring AS	117,860	120,654	117,458	118,338
NBBL Fulltegningsforsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,000
Norsk Legemiddelforsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,000
OBOS Skadeforsikring AS	17,515	19,436	15,790	23,460
Oslo Forsikring AS	52,329	47,451	42,928	40,304
Statkraft Forsikring AS	20,824	18,850	15,993	15,562
Statnett Forsikring AS	29,332	26,410	23,547	22,692
Statoil Forsikring AS	30,459	32,506	27,175	28,547
Telenor Forsikring AS	26,260	24,194	22,920	21,599
GIEK Forsikring AS	0,000	0,000	0,000	0,000
Sum	4 648,920	4 267,387	4 052,688	3 654,563

Kilde: FORT.

AVSETNINGEN TIL NATURSKADEFONDET I GJENSIDIGE BRANNKASSER				
Beløp i MNOK				
		Beløp pr.		
Brannkasse	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
Gjensidige Forsikring Nordmøre og Romsdal		54,693	52,998	48,894
Gjensidige Forsikring Sunndal		7,468	7,180	6,528
Gjensidige Hallingdal		31,706	30,428	27,831
Gjensidige Hemne Brannkasse		6,139	5,903	5,406
Gjensidige Oppdal-Rennebu Brannkasse		9,908	9,582	8,839
Gjensidige Orkla Forsikring		20,109	19,424	17,941
Gjensidige Stjørdal Brannkasse		24,892	24,098	22,211
Hadeland Gjensidige Brannkasse		24,262	23,367	21,657
Halsa og Tingvoll Gjensidige Brannkasse		6,547	6,294	5,711
Indre Sunnmøre Gjensidige Branntrygdslag		7,897	7,628	6,991
Indre Østfold og Andebu Gjensidige Brannkasse		40,783	39,046	35,329
Modum, Sigdal og Krødsherad Gjensidige Brannkasse		15,028	14,463	13,212
Nord-Odal Gjensidige Brannkasse		5,854	5,693	5,385
Sykkylven Gjensidige Trygdslag		7,515	7,355	6,696
Valdres Gjensidige Brannkasse		22,487	21,619	19,868
Sum	311,844	285,288	275,078	252,499
Kilde: FORT.				
AVSETNINGEN TIL NATURSKADEFONDET I FILIALER AV UTENLANDSKE SELSKAPER				
Beløp i MNOK				
		Beløp pr.		
Filial	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
If Skadeforsikring NUF	3 351,651	3 151,724	3 094,605	2 914,464
Tryg Forsikring NUF	1 528,219	1 484,292	1 425,927	1 373,218
Øvrige filialer av EØS-selskaper	66,695	151,810	54,321	152,710
Filialer av selskaper utenfor EØS	0,000	0,000	0,000	0,000
Sum	4 946,565	4 787,826	4 574,853	4 440,392
Kilde: FORT.				
SAMLET OVERSIKT				
Beløp i MNOK				
		Beløp pr.		
Gruppe av selskap	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
Norske skadeforsikringsselskap	4 648,920	4 267,387	4 052,688	3 654,563
Gjensidige brannkasser	311,844	285,288	275,078	252,499
Filialer av utenlandske selskaper	4 946,565	4 787,826	4 574,853	4 440,392
Sum	9 907,329	9 340,501	8 902,619	8 347,454