

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Sendes elektronisk

Dato: 07.07.2026
Vår ref.:
Deres ref.: 26/2323

Høringsvar - forslag om gjennomføring av IRRD i norsk rett

1. Innledning

Finans Norge viser til Finansdepartementets høringsbrev 21. april 2026 om Finanstilsynets forslag til gjennomføring av EUs krisehåndteringsdirektiv for forsikring (IRRD) i norsk rett.

Finans Norge legger til grunn at IRRD skal gjennomføres i norsk rett som følge av direktivets forventede innlemmelse i EØS-avtalen. Det avgjørende er at gjennomføringen begrenses til det som er nødvendig for å oppfylle direktivets krav, og at det nasjonale handlingsrommet ikke brukes til å innføre særlige norske tilleggskrav eller mer byrdefulle løsninger enn nødvendig. Finans Norge er samtidig kritisk til behovet for et nytt og omfattende krisehåndteringsregelverk for forsikring, særlig sett i lys av at forsikringssektoren allerede er underlagt et omfattende soliditets- og tilsynsregime gjennom Solvens II og eksisterende ordninger for kundebeskyttelse.

Den samlede byrden IRRD innebærer for næringen må derfor vurderes kritisk opp mot den forventede nytten av regelverket. Dette tilsier at det nasjonale handlingsrommet bør benyttes med varsomhet, og at det ikke innføres løsninger som går lenger enn det som er nødvendig for å oppfylle direktivets krav og formål. Finans Norge mener særlig at forslaget om et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond for forsikring ikke bør gjennomføres. Etter vår vurdering er det ikke behov for en slik ordning, samtidig som modellen vil påføre foretakene, kundene og næringen betydelige kostnader og kunne gi uheldige konkurransevirkninger.

Forslaget vil også være vanskelig å forene med målet om konkurransedyktige rammevilkår for norske livs- og skadeforsikringsforetak, fordi det påfører norsk etablerte foretak en særskilt kostnads- og kapitalbelastning som sentrale konkurrenter i markedet helt eller delvis kan unngå.

Finans Norges hovedsynspunkter

- Forslaget om et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond bør ikke gjennomføres. Behovet for en slik forhåndsfinansiert ordning er ikke dokumentert, og modellen fremstår ikke proporsjonal sett opp mot fondets avgrensede formål og forventede bruk.
- Finansieringen bør i hovedsak være etterskuddsvis og behovsbasert. Fondet bør avgrenses til kostnader som faktisk følger av krisehåndtering etter IRRD, herunder eventuell NCWO-kompensasjon, og ikke utformes som et generelt sikkerhetsnett for forsikringsmarkedet. En slik modell vil også være bedre i tråd med direktivets minimumstiltærming og med løsninger som vurderes i sammenlignbare land, hvor hovedvekten synes å ligge på etterskuddsvis finansiering

eller langt mer begrenset forhåndsoppbygging enn det Finanstilsynet foreslår. Fordelingen av eventuelle kostnader må bygge på risikobaserte og forholdsmessige kriterier, og ta hensyn til foretakenes egenart, foretaksform og faktiske rolle i markedet.

- Forsikringssektoren må ikke reguleres etter modell av bank. Forsikringsforetak har en annen risikoprofil, lavere systemrisiko og mer gradvise kriseforløp enn banker, samtidig som Solvens II og eksisterende tilsynsverktøy allerede gir betydelige muligheter for tidlig inngripen.
- Et stort forhåndsfinansiert fond vil gi økte kostnader for foretakene og kundene. Modellen vil binde kapital, enten gjennom direkte oppbygging av fondsmidler eller ved at bidragsforpliktelse behandles på en måte som gir avsetningskrav eller annen belastning i balanse og solvensberegning. Dette øker de administrative kostnadene og kan svekke investeringskapasiteten, uten at det er dokumentert en tilsvarende merverdi for kundebeskyttelse eller finansiell stabilitet.
- Forslaget vil gi norske forsikringsforetak en særskilt kostnadsulempe dersom sentrale konkurrenter i samme marked, herunder EØS-filialer, helt eller delvis unngår tilsvarende belastning. Risikoen for konkurransevridning forsterkes av at flere sammenlignbare nordiske land synes å legge opp til etterskuddsvis finansiering eller langt mer begrenset forhåndsoppbygging enn det Finanstilsynet foreslår i Norge. Høyere kostnader for norske foretak kan også bidra til å vri kunder og virksomhet over mot aktører som ikke er underlagt norsk tilsyns- og krisehåndteringsregime på samme måte. Dette tilsier at finansieringsgrunnlag, virkeområde og forholdet til filialer, grensekryssende virksomhet, pensjonskasser og pensjonsforetak må vurderes nærmere.
- Selv om medlemsstatene har et handlingsrom etter IRRD artikkel 81, må dette handlingsrommet utøves innenfor rammene av EØS-avtalen. Når en nasjonal finansieringsmodell påfører norsk etablerte foretak vesentlige kostnader som sentrale konkurrenter i samme marked helt eller delvis unngår, oppstår spørsmål om forholdsmessighet og konkurransenøytralitet. Etter Finans Norges vurdering er disse problemstillingene ikke tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet.
- Forholdet til Garantiordningen for skadeforsikring må avklares. Det bør ikke etableres parallelle ordninger med uklare grenseflater, risiko for dobbeltfinansiering eller uklar kostnadsfordeling mellom norske foretak, filialer og eventuelle grensekryssende aktører.
- IRRD må gjennomføres med størst mulig gjenbruk av eksisterende rapportering og styringsprosesser. Finanstilsynet bør kartlegge overlapp mot Solvens II, ORSA, BIA og DORA før nye rapporteringskrav fastsettes.

2. Om finansiering av krisehåndtering

Finanstilsynet foreslår å etablere en nasjonal finansieringsordning for krisehåndtering av forsikringsforetak. Ordningen foreslås utformet som et krisehåndteringsfond på 25 mrd. kroner, hvor minst halvparten skal bygges opp gjennom forhåndsfinansiering fra foretakene over en tiårsperiode, kombinert med adgang til å innkreve ytterligere bidrag ved behov. Bidragene synes i hovedsak å bygge på faste satser og størrelsesbaserte kriterier, fremfor en bredere vurdering av foretakenes risiko, egenart, foretaksform og faktiske bidrag til finansieringsbehovet.

2.1 Finans Norges overordnede vurdering

Finans Norges overordnede vurdering er at det ikke er behov for å etablere et omfattende forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond. Forslaget fremstår som svakt forankret i en analyse av hva fondet faktisk skal dekke, og hvordan dette behovet best kan finansieres.

Fondet skal etter forslaget kunne benyttes av krisehåndteringsmyndigheten til å dekke nærmere avgrensede kostnader knyttet til gjennomføring av krisehåndtering, herunder direkte kostnader ved tiltak og eventuelle kompensasjoner som følger av prinsippet om at kreditorer ikke skal stilles dårligere enn ved ordinær insolvensbehandling («no creditor worse off», NCWO). Samtidig legger regelverket til grunn at tap ved foretakssvikt i utgangspunktet skal bæres av eiere og kreditorer, og ikke av finansieringsordningen.

Det oppstår dermed et klart misforhold mellom det avgrensede formålet fondet skal dekke og fondets størrelse, finansieringsmodell og kostnadsbelastning.

Dette misforholdet blir enda tydeligere når forslaget ses i lys av at Finanstilsynet i høringsnotatet selv legger til grunn at forsikringskriser normalt utvikler seg mer gradvis enn bankkriser, at behovet for fondsmidler forventes å være begrenset, og at forsikringssektoren i utgangspunktet egner seg bedre for etterskuddsfinansiering enn bank. Eksisterende regelverk og ordninger, herunder Solvens II og ulike garantiordninger, ivaretar allerede sentrale hensyn knyttet til kundebeskyttelse og krisehåndtering. Likevel foreslås altså et nytt fond på 25 mrd. kroner. Dette fremstår som lite konsistent.

Forslaget reiser i tillegg vesentlige spørsmål om kostnader, kapitalbinding, investeringskapasitet og like konkurransevilkår.

Ved vurderingen av finansieringsmodellen er det heller ikke tilstrekkelig å se isolert på graden av forhåndsfinansiering. Også den regulatoriske og regnskapsmessige behandlingen av eventuelle bidragsforpliktelser må avklares. Dersom fremtidige bidrag til finansieringsordningen anses som tilstrekkelig sannsynlige eller bindende til å gi opphav til avsetningskrav eller annen kapitalbelastning i balanse og solvensberegning, vil virkningen i praksis kunne bli at foretakene påføres kapitalbinding selv uten et tradisjonelt forhåndsfinansiert fond. Etter Finans Norges vurdering må regelverket derfor utformes slik at den solvensmessige behandlingen av eventuelle bidragsforpliktelser er tydelig avklart, og slik at løsningen ikke undergraver fordelene ved en mer behovsbasert finansieringsmodell.

Et forhåndsfinansiert fond innebærer en betydelig økonomisk belastning for foretakene, og denne kostnaden vil i praksis måtte bæres av kundene, enten gjennom høyere priser eller lavere avkastning. Som det redegjøres nærmere for nedenfor, vil også lavere fondsnivåer kunne gi merkbare kostnadsøkninger, mens det foreslåtte nivået vil ha betydelige samlede økonomiske virkninger. Samtidig gir kostnadene ikke noen direkte merverdi for kundene. Midlene bindes opp i et fond som har et avgrenset anvendelsesområde og antas å få begrenset bruk.

Konkurrans hensynet trekker i samme retning. Det følger av Finanstilsynets forslag at EØS-filialer ikke skal omfattes av bidragsplikten til fondet, og samtidig faller pensjonskasser og andre pensjonsforetak utenfor virkeområdet til de nye reglene. Dette innebærer at store deler av markedet enten helt eller delvis vil stå utenfor finansieringsgrunnlaget, mens norske forsikringsforetak må bære kostnadene ved oppbyggingen av fondet. Når de øvrige nordiske landene samtidig ser ut til å velge løsninger med

hovedvekt på etterskuddsfinansiering eller langt mer begrenset forhåndsoppbygging av midler, kan den foreslåtte norske modellen gi særnorske kostnadsulemper, svekket konkurransevne og insentiver til regulatorisk arbitrasje og mer langsiktige strukturtilpasninger i markedet.

En norsk modell med et stort forhåndsfinansiert fond vil også være vanskelig å forene med de politiske målene om konkurransedyktige rammevilkår for finansnæringen i Norge. Stortingets behandling av finansmarkedsmeldingen og regjeringens oppfølging av finansnæringens rammevilkår tilsier at nasjonalt handlingsrom bør brukes til å sikre solide og konkurransedyktige norske finansforetak, ikke til å etablere særnorske kostnadsulemper. Også utviklingen i andre nordiske land peker i retning av løsninger med hovedvekt på etterskuddsvis finansiering eller langt mer begrenset forhåndsoppbygging enn det som følger av Finanstilsynets forslag. En norsk modell med omfattende forhåndsfinansiering vil på denne bakgrunn kunne svekke norske forsikringsforetaks konkurransevne og øke risikoen for regulatoriske tilpasninger og strukturendringer i markedet.

På denne bakgrunn mener Finans Norge at det er behov for en vesentlig omlegging av finansieringsmodellen i retning av en løsning som er mer treffsikker, proporsjonal og risikobasert. Det bør legges til grunn en etterskuddsbasert modell, der finansiering aktiveres ved behov og hvor bidrag til finansieringen knyttes til foretakenes faktiske markedsaktivitet, kompleksitet, risikoprofil, eierstruktur og foretaksform. En slik løsning vil bedre speile hvordan krisehåndtering i forsikring faktisk foregår, sikre bredere markedsdekning, herunder aktivitet gjennom filialer, og redusere risikoen for unødige kapitalbindinger. Eventuelle innslag av forhåndsoppbygging må i så fall være klart subsidiære, strengt begrensede og særskilt begrunnet ut fra et dokumentert finansieringsbehov. Finanstilsynets forslag om et fond på 25 mrd. kroner oppfyller etter Finans Norges vurdering ikke disse kravene. Dette utdypes i det følgende.

2.2 Behovet for et stort forhåndsfinansiert fond er ikke dokumentert

Det er ikke tilstrekkelig dokumentert behov for et forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond i høringsnotatet. Etter Finans Norges vurdering mangler det en konkret analyse av hvilke krisesituasjoner fondet faktisk skal dekke, sannsynligheten for slike situasjoner og hvilket finansieringsbehov som realistisk kan oppstå innenfor fondets avgrensede virkeområde. Når det foreslås å etablere et delvis forhåndsfinansiert fond av denne størrelsen, med betydelige kostnader for næringen og mulige konkurransevridende virkninger, må det foreligge en tydeligere sammenheng mellom fondets formål, forventet bruk og foreslått størrelse.

2.2.1 Eksisterende regelverk ivaretar kundehensyn

Risikoen for konkurser i det norske forsikringsmarkedet vurderes som lav. Forsikringssektoren er allerede underlagt et omfattende og risikobasert soliditets- og tilsynsregime gjennom Solvens II-regelverket. Solvens II stiller detaljerte krav til kapitaldekning, risikostyring og rapportering, og gir tilsynsmyndighetene et bredt sett av virkemidler for tidlig og proporsjonal inngripen ved svekket eller truet soliditet. Dette gir myndighetene gode muligheter til å håndtere eventuelle problemer på et tidlig stadium og dermed før situasjoner utvikler seg til akutte og uordnede kriser.

For norske livsforsikringselskaper er det i tillegg en rekke strukturelle mekanismer som ytterligere reduserer risikoen, herunder bufferfond som styrker tapsabsorberende evne og reduserer sannsynligheten for plutselig soliditetssvikt, også i fripoliseporteføljene, samt systematisk bruk av rentesikringsmekanismer. For deler av markedet inngås forsikringsavtaler i hovedsak med reduserte eller ingen avkastningsgarantier.

Det bør også ses hen til at det nylig er vedtatt regler om lånt egenkapital for garanterte pensjonsprodukter. Formålet med endringen er å gi pensjonsinnretningene større fleksibilitet og lengre horisont i forvaltningen, ved at egenkapital som midlertidig tilføres for å oppfylle garantier, kan tilbakeføres dersom avkastningen senere blir tilstrekkelig. Dette styrker foretakenes evne til å håndtere markedsuro innenfor ordinært regelverk og trekker i samme retning som de øvrige risikoreduserende mekanismene: behovet for et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond er ikke dokumentert.

For offentlig tjenstepensjon gjør det seg i tillegg gjeldende særtrekk som har betydning for risikovurderingen. Innenfor offentlig tjenstepensjon med Overføringsavtale utstedes det ikke fripoliser; opptjente rettigheter for personer som har fratrudd, forblir en del av den kollektive ordningen. Videre bidrar Overføringsavtalens sikringsordning til å håndtere premieansvar ved arbeidsgivers opphør, konkurs eller manglende premiebetaling. Dette illustrerer at eksisterende produkt- og ordningsstrukturer kan ha betydning for faktisk risiko og dermed for vurderingen av behovet for en finansieringsordning.

På skadeforsikrings siden foreligger det allerede etablerte ordninger som garantiordningen og naturskadeordningen og ulike produktspesifikke løsninger blant annet for motoransvar og yrkesskade, som bidrar til å beskytte kundene og dempe konsekvensene av foretakssvikt. Samlet innebærer dette at både sannsynligheten for uordnede krisesituasjoner og det potensielle finansieringsbehovet i slike situasjoner allerede er betydelig redusert gjennom eksisterende regelverk og institusjonelle ordninger.

Historiske eksempler på problemer i forsikringsforetak må etter Finans Norges vurdering vurderes i lys av denne regelverksutviklingen. Flere av sakene som trekkes frem i debatten ligger langt tilbake i tid og oppstod under andre regulatoriske rammer enn de som gjelder i dag. Etter innføringen av Solvens II, styrkede krav til risikostyring og rapportering, etablerte ordninger for kundebeskyttelse og utvidede muligheter for tidlig tilsynsmessig inngripen, er det ikke uten videre grunnlag for å legge til grunn at eldre saker ville fått samme forløp eller samme konsekvenser etter dagens regelverk. Slike erfaringer kan derfor være relevante som bakgrunn, men de dokumenterer ikke i seg selv behovet for et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond.

Erfaringene fra Norge underbygger dette bildet. Den eneste alvorlige insolvenssituasjonen i livsforsikring var Silver-saken i 2017, der selskapet ble satt under offentlig administrasjon etter manglende oppfyllelse av Solvens II-krav. Kundene ble ivaretatt gjennom en kontrollert prosess og saken ble løst uten ordinær konkurs og uten at et krisehåndteringsfond ville hatt vesentlig betydning. Silver-saken illustrerer samtidig at foretakssvikt kan ha reelle kundemessige konsekvenser. Poenget for Finans Norge er derfor ikke at slike situasjoner aldri kan oppstå, men at saken ble håndtert gjennom eksisterende myndighetsverktøy, offentlig administrasjon og en kontrollert løsning innenfor gjeldende regelverk. Den dokumenterer etter Finans Norges vurdering ikke behovet for et generelt forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond på det nivået Finanstilsynet foreslår.

Det er imidlertid viktig å presisere at tidligtiltak mot Silver ble iverksatt allerede i 2011, blant annet i form av pålegg om å styrke egenkapitalen, og at all ny forretning ble stanset i 2015 etter pålegg fra Finanstilsynet. Dette illustrerer at tilsynet hadde effektive verktøy for å gripe inn lenge før situasjonen ble kritisk. Med dagens fullstendige implementering av Solvens II og styrket risikostyring i bransjen, er det svært lite sannsynlig at en tilsvarende situasjon ville oppstå.

Finanstilsynet viser selv til Silver-saken i høringsnotatet, hvor det fremheves at krisehåndteringen ble gjennomført med begrensede kostnader for kundene, og at et eventuelt krisehåndteringsfond i liten grad ville hatt utgifter ved en slik avvikling. Dette illustrerer nettopp at eksisterende virkemidler og strukturer kan bidra til å håndtere foretakssvikt under ordnede former, og at behovet for et omfattende forhåndsfinansiert fond fremstår begrenset.

Det er også grunn til å understreke at krisehåndtering etter IRRD ikke er ment som hovedregelen ved enhver foretakssvikt. Regelverket legger opp til at ordinær insolvensbehandling eller avvikling fortsatt skal være utgangspunktet, mens krisehåndtering bare skal benyttes der dette er nødvendig ut fra allmenne interesser, blant annet hensynet til forsikringstakere, kritiske funksjoner og finansiell stabilitet. Dette tilsier at det særlig er foretak med vesentlig markedsmessig betydning, kritiske funksjoner eller særskilt systemrelevans som kan forventes å bli aktuelle for krisehåndtering. Erfaringen fra Silver underbygger derfor ikke behovet for et stort forhåndsfinansiert fond, men illustrerer snarere at foretakssvikt normalt kan håndteres gjennom eksisterende virkemidler og ordinære prosesser. I skadeforsikring har det heller ikke vært konkurser i norske selskaper, men enkelte utenlandske foretak med virksomhet i Norge har gått konkurs, som Alpha Insurance i 2018.

Dette illustrerer at foretakssvikt som berører det norske skadeforsikringsmarkedet også kan oppstå gjennom utenlandske foretak som opererer i Norge. Slike tilfeller vil i utgangspunktet ikke omfattes av et norsk krisehåndteringsfond dersom bidragsplikten og virkeområdet avgrenses til norske forsikringsforetak. Dette reiser spørsmål om fondets treffsikkerhet: En ordning som finansieres av norske foretak, men som ikke nødvendigvis omfatter alle aktører som kan gi opphav til deknings- eller krisehåndteringsbehov i det norske markedet, kan få et for snevert finansieringsgrunnlag og samtidig gi uheldige konkurransevirkninger.

Samlet sett tilsier dette at sannsynligheten for at det oppstår en situasjon der et forsikringselskap ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser på en kontrollert måte, og hvor det ikke finnes en planlagt prosess for avvikling eller restrukturering, er minimal.

2.2.2 Fondet har svært begrenset virkeområde

Krisehåndteringsfondets foreslåtte virkeområde er avgrenset. Av høringsnotatet fremgår at det i hovedsak skal dekke kompensasjon etter NCWO-prinsippet («no creditor worse off») og direkte kostnader forbundet med krisehåndtering og forberedelser til krisehåndtering, herunder verdivurderinger. Dette skiller seg klart fra banksektoren, hvor krisehåndteringsfondene kan benyttes til en rekke mer omfattende tiltak, herunder kapitalisering, likviditetsstøtte og finansiering av broforetak.

NCWO-prinsippet innebærer at ingen kreditor, forsikringstaker eller begunstiget skal komme dårligere ut under krisehåndtering enn ved en ordinær konkurs eller avvikling. Finansielt betyr dette at fondet ikke skal dekke de samlede tapene i foretaket eller kostnader ved en bred restrukturering, men kun differansen mellom to utfall – det faktiske utfallet under krisehåndtering og et kontrafaktisk konkursutfall. Dette er et vesentlig poeng, fordi det innebærer at det relevante finansieringsbehovet under IRRD i utgangspunktet er langt lavere enn de totale kostnadene som kan observeres i en foretakssvikt.

Det avgjørende er derfor at finansieringsbehovet vurderes ut fra de kostnadene som faktisk kan oppstå ved krisehåndtering etter IRRD, og ikke ut fra samlede kostnader ved foretakssvikt eller

bredere restruktureringer. Når kostnadsbildet avgrenses til det som faktisk er relevant under IRRD, og det samtidig tas hensyn til NCWO-prinsippet, reduseres det økonomiske behovet betydelig. I et slikt perspektiv vil finansieringsbehovet typisk være begrenset til administrative kostnader og eventuelle differansekrav, som etter Finans Norges vurdering normalt må antas å ligge vesentlig lavere enn de samlede kostnadene ved foretaksvikt eller bred restrukturering. Dette står i klar kontrast til det nivået som implisitt legges til grunn gjennom forslaget om et fond på 25 mrd. kroner.

Finanstilsynets forslag synes derfor å bygge på et kostnadsnivå som ligger nærmere en brutto betraktning av mulige krise- eller restrukturingskostnader enn det som følger av IRRD-fondets faktiske virkeområde. Dette harmonerer dårlig med tilsynets egen understrekning av at fondets virkeområde er begrenset, og at det ikke skal overlappe med eksisterende garantiordninger. I omtalen av erfaringene fra Silver Pensjonsforsikring fremhever tilsynet videre at krisehåndteringen ble gjennomført med begrensede kostnader for forsikringstakerne, og at et eventuelt krisehåndteringsfond i liten grad ville hatt utgifter ved avvikling. Dette underbygger at det relevante finansieringsbehovet under IRRD er begrenset både i omfang og anvendelsesområde.

Et ytterligere viktig forhold er at NCWO-kompensasjon og øvrige kostnader i hovedsak fastsettes i etterkant av en krisehåndtering. Finansieringsbehovet materialiserer seg dermed ex post og kan kvantifiseres når hendelsen allerede har funnet sted. Dette står i kontrast til situasjoner hvor det er behov for umiddelbar likviditetsstøtte eller kapitalinnskudd for å forhindre systemrisiko, slik tilfellet kan være i banksektoren.

Finans Norge vil understreke at en etterskuddsvis og behovsbasert modell ikke innebærer at det ikke etableres en finansieringsordning, eller at kostnader skal skyves over på staten. Poenget er at bidragsplikten bør utløses og dimensjoneres når det foreligger et konkret og dokumentert finansieringsbehov, og at regelverket kan gi krisehåndteringsmyndigheten hjemmel til å innkreve nødvendige bidrag fra relevante foretak. En slik modell skiller mellom tilgjengeligheten av en finansieringsmekanisme og permanent kapitalbinding i et stort fond. Når fondets anvendelsesområde er avgrenset, og finansieringsbehovet i hovedsak vil kunne avklares etter at krisehåndteringsstiltak er gjennomført, er det ikke dokumentert at hensynet til å unngå statlig finansiering krever omfattende forhåndsoppbygging av midler.

Når både virkeområdet er smalt, kostnadsgrunnlaget er avgrenset av NCWO-prinsippet, og finansieringsbehovet i hovedsak oppstår i etterkant, taler dette etter Finans Norges vurdering klart for at finansieringsmodellen bør være etterskuddsbasert. En modell med omfattende forhåndsfinansiering innebærer i denne sammenheng en betydelig risiko for systematisk overdimensjonering av fondet, uten at dette står i forhold til det faktiske og dokumenterbare behovet.

2.2.3 Forsikring er ikke bank

Det er nødvendig å holde fast ved det grunnleggende skillet mellom forsikring og bank.

Forsikringssektoren har ikke den typen systemrisiko som banksektoren har. Bankene er tett integrert i betalingssystemet og har umiddelbare forpliktelser gjennom innskudd som kan trekkes ut på kort varsel, noe som kan utløse likviditetskriser og smitte til hele finanssystemet. Forsikringselskaper har derimot en helt annen risikoprofil og er ikke en del av kredittgivning eller betalingsformidling, noe som reduserer smitteeffektene i finanssystemet. I tillegg har forsikringssektoren lav grad av gjensidig

eksponering mellom selskapene, og Solvens II gir som nevnt over et robust rammeverk med kapitalkrav, risikostyringsmekanismer og beredskapsplaner, som sikrer at tilsynet kan gripe inn tidlig og håndtere problemer på en ordnet måte.

Vi viser her til EU-kommisjonens opprinnelige forslag til IRRD, som ikke inneholdt krav om slik finansiering¹:

«The Commission considered it not proportionate to require the financing of a resolution fund by the insurance industry».

Heller ikke EIOPA argumenterte for etableringen av krisehåndteringsfinansiering i sitt forslag til krisehåndteringsregler i 2020-revisjonen av Solvens II². EIOPA trakk tvert imot frem nettopp fraværet av et slikt krav som et av hovedargumentene for hvorfor IRRD ikke er å anse som en ren kopi av krisehåndteringsregelverket for bankene³:

«Insurance undertakings do not pose the same systemic risk as banks. Their liabilities are long-term and pre-funded, allowing for gradual intervention by supervisors».

Også tidligere norske vurderinger av krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren underbygger at forsikring ikke uten videre bør reguleres etter modell av bank. I NOU 2018: 3 om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren ble det lagt frem forslag til et modernisert regelverk for håndtering av soliditets- og solvenssvikt, herunder regler om offentlig administrasjon, beredskapstiltak og tidligtiltak. Utredningen tok utgangspunkt i behovet for regler tilpasset dagens forsikrings- og pensjonsmarked, og ikke i en modell hvor det etableres et stort forhåndsfinansiert krisetiltaksfond tilsvarende banksektoren. Etter Finans Norges vurdering understøtter dette at en eventuell finansieringsordning for forsikring må utformes ut fra sektorens særtrekk, fondets avgrensede virkeområde og det faktiske finansieringsbehovet under IRRD, og ikke etter modell av bankenes krisehåndteringsregime.

Finanstilsynet peker selv på tilsvarende forhold i høringsnotatet. Det fremheves at det i liten grad er veiledende å ta utgangspunkt i krisetiltaksfondet for banker, blant annet fordi virkeområdet for bankenes fond er vesentlig bredere. Bankenes krisetiltaksfond kan, innenfor rammene av regelverket, benyttes til flere typer krisehåndteringstiltak, herunder garantier, lån, kjøp av eiendeler, støtte til broinstitusjon eller forvaltningsenhet og, på nærmere vilkår, bidrag i forbindelse med intern oppkapitalisering. Det foreslåtte forsikringsfondet har et langt snevrere virkeområde. Etter høringsnotatet skal finansieringsordningen i hovedsak kunne dekke kompensasjon etter NCWO-prinsippet og andre direkte kostnader ved krisehåndteringen.

Dette er en vesentlig forskjell. Bankenes krisetiltaksfond er innrettet mot krisehåndtering av institusjoner som er tett integrert i betalingssystemet, og hvor det kan være behov for raske tiltak for å hindre likviditetskriser, smitte og avbrudd i kritiske funksjoner. Forsikringsforetak har en annen forpliktelsesstruktur, og kriser vil normalt kunne håndteres med mindre umiddelbart tidspress. Det kan redusere risikoen for omfattende NCWO-kompensasjon og tilsier at finansieringsbehovet i

¹ European Commission (2021), Proposal for a directive for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings (COM(2021) 582 final).

² EIOPA (2020), Opinion on the 2020 review of Solvency II.

³ EIOPA (2022), Overview of the proposal for an insurance and resolution directive, EIOPA Staff Paper.

forsikring må vurderes ut fra forsikringsregelverkets egne virkemidler, fondets avgrensede virkeområde og det konkrete behovet under IRRD.

At enkelte forsikringsforetak inngår i finanskonsern eller har eiere med bankvirksomhet, endrer ikke dette utgangspunktet. Slike konsern- og eierforhold kan være relevante for tilsynsmessige vurderinger, gjenopprettingsplaner, krisehåndteringsplaner og vurderingen av det enkelte foretaks risikoprofil. De gir derimot ikke i seg selv grunnlag for å dimensjonere en generell finansieringsordning for forsikring etter modell av bankenes krisetiltaksfond. En eventuell risiko knyttet til konsernstruktur bør håndteres gjennom målrettede krav til planverk, konserntilsyn og risikobasert vurdering av det enkelte foretak, ikke gjennom et stort forhåndsfinansiert fond med svak kobling til faktisk forventet finansieringsbehov.

På denne bakgrunn fremstår det foreslåtte nivået for forsikringsfondet høyt sammenlignet med banksektoren, særlig når det ses i lys av at bankenes krisehåndteringsfond har et vesentlig bredere virkeområde enn den foreslåtte finansieringsordningen for forsikring. Dette forsterker inntrykket av at fondets størrelse ikke er tilstrekkelig forankret i fondets faktiske funksjon og anvendelsesområde. Finans Norge mener at bankreguleringen ikke kan brukes som en selvstendig begrunnelse for å dimensjonere et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond for forsikring, og at det derfor ikke er grunnlag for å innføre en slik modell. Finansieringsordningen må i stedet dimensjoneres ut fra forsikringsregelverkets faktiske virkeområde, dokumentert behov og muligheten for etterskuddsfinansiering.

2.3 Negative konsekvenser av et forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond

Dersom det blir innført krav om å etablere et forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond for forsikring i Norge, vil dette som nevnt innledningsvis føre til en rekke negative konsekvenser for forsikringskundene, foretakene, konkurransen i det norske markedet og finansiell stabilitet.

Finans Norges primærstandpunkt er at det ikke er behov for forhåndsfinansiering av en slik ordning. Drøftelsen nedenfor viser hvorfor en forhåndsfinansiert modell etter vår vurdering vil være mindre treffsikker, mer kostbar og dårligere tilpasset forsikringssektorens særtrekk enn en behovsbasert og i hovedsak etterskuddsvis løsning.

2.3.1 Effekt på konkurransen i forsikringsmarkedet

Etter Finans Norges vurdering er konkurransehensynet et av de mest alvorlige problemene ved forslaget til finansieringsmodell. Som redegjort for ovenfor vil et stort forhåndsfinansiert fond innebære betydelige kostnader for foretakene, som i praksis i stor grad må bæres av kundene. Når disse kostnadene samtidig ikke pålegges alle aktører i markedet, oppstår det en direkte og systematisk konkurransevridning.

Det foreslåtte regelverket innebærer at bidrag til krisehåndteringsfondet i hovedsak skal finansieres av norske forsikringsforetak, mens foretak som opererer i det norske markedet gjennom filialer fra andre EØS-land ikke vil bli belastet på samme måte. Norske foretak påføres dermed en løpende kostnad knyttet til oppbygging av fondet som ikke gjelder for sentrale konkurrenter i det samme markedet. Dette gir de sistnevnte et strukturelt kostnadsfortrinn, som vil kunne slå direkte ut i prising, produktutforming og markedsandeler.

Selv om IRRD artikkel 81 gir medlemsstatene handlingsrom til å velge mellom forhåndsfinansiering, etterskuddsvis finansiering eller en kombinasjon av disse, må dette handlingsrommet utøves innenfor

de rammene som følger av EØS-avtalen. En nasjonal finansieringsmodell som påfører norsketablerte foretak vesentlige kostnader som sentrale konkurrenter i samme marked helt eller delvis unngår, reiser etter Finans Norges vurdering spørsmål om forholdsmessighet og konkurransenøytralitet. Dette gjelder særlig når direktivet åpner for mindre inngripende finansieringsmodeller, og når flere sammenlignbare land synes å legge opp til løsninger med hovedvekt på etterskuddsvis finansiering eller langt mer begrenset forhåndsoppbygging enn det Finanstilsynet foreslår i Norge.

Etter Finans Norges vurdering burde høringsnotatet derfor ha inneholdt en nærmere vurdering av om den foreslåtte norske modellen er nødvendig og forholdsmessig sammenlignet med mindre byrdefulle alternativer. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at direktivet åpner for nasjonale finansieringsordninger, dersom den konkrete norske modellen får vesentlige konkurransevirkninger og påfører én gruppe aktører i markedet en særskilt kostnadsbelastning. Dette forsterker behovet for at finansieringsmodellen vurderes på nytt før regelverket fastsettes.

Konsekvensen er at forslaget kan påvirke konkurransen i det norske markedet på en grunnleggende måte. Aktører som ikke omfattes av bidragsplikten vil ha lavere kostnadsgrunnlag og dermed bedre forutsetninger for å konkurrere på pris. Dette kan igjen gi incentiver til å organisere virksomhet gjennom filialstrukturer fremfor norsk etablering, og bidra til at kunder og virksomhet over tid flyttes mot aktører som ikke er underlagt norsk tilsyns- og krisehåndteringsregime på samme måte. Over tid kan dette føre til regulatorisk tilpasning og svekket norsk tilsynsdekning. Risikoen for regulatorisk arbitrasje er i denne sammenheng ikke teoretisk, men en nærliggende effekt av en modell der kostnader pålegges enkelte aktører, men ikke andre.

En slik utvikling kan også få betydning for kundevernet over tid. Dersom kunder og virksomhet i større grad flyttes mot aktører som opererer i Norge gjennom filial eller grensekryssende virksomhet, vil en større del av markedet kunne bli betjent av foretak som ikke er underlagt norsk krisehåndteringsregime og norsk tilsyn på samme måte som foretak med norsk konsesjon. Et regelverk som har til formål å styrke robustheten og kundebeskyttelsen i forsikringsmarkedet, kan dermed få en utilsiktet virkning dersom det samtidig bidrar til å forskyve virksomhet ut av den norske tilsyns- og krisehåndteringsstrukturen. Dette understreker behovet for at finansieringsmodellen utformes på en måte som både er konkurransenøytral og treffsikker i forhold til faktisk risiko i det norske markedet.

Skjevheten forsterkes ytterligere av at pensjonskasser og andre pensjonsforetak faller utenfor virkeområdet for de nye reglene. Dette innebærer at sentrale deler av det norske forsikrings- og pensjonsmarkedet ikke bidrar til finansieringen, samtidig som forsikringsforetakene innenfor virkeområdet påføres en betydelig ny belastning. Resultatet er et smalere finansieringsgrunnlag og en konsentrasjon av kostnader på en begrenset del av næringen, noe som ytterligere forsterker konkurransevridningene og svekker forslagetets legitimitet.

Dette reiser også spørsmål om hvordan offentlig tjenstepensjon og annen sammenlignbar pensjonsvirksomhet skal behandles dersom det likevel etableres en finansieringsordning. Offentlig tjenstepensjon tilbys både gjennom livsforsikringsforetak og pensjonskasser, og en modell hvor bare enkelte foretaksformer eller deler av markedet belastnes, kan gi konkurransevridninger mellom aktører som driver tilgrensende eller sammenlignbar virksomhet. Samtidig har offentlig tjenstepensjon særtrekk som må inngå i en eventuell risikobasert vurdering av bidragsplikten, herunder mulighet for løpende reprising, kollektive mekanismer og hvem som i praksis bærer kostnaden.

Etter det Finans Norge forstår, er ikke IRRD til hinder for at nasjonale myndigheter vurderer særskilte nasjonale regler for pensjonsforetak, så lenge dette skjer innenfor rammene av relevant EØS-rett. Høringsnotatet peker selv på at pensjonsforetak ikke omfattes av IRRD, men samtidig at forsikringsforetak og pensjonsforetak etter gjeldende norsk rett er likestilt i finansforetaksloven kapittel 21 III, og at Banklovkommissjonen i 2018 foreslo å videreføre en slik likestilling. Dersom myndighetene likevel går videre med en finansieringsordning for krisehåndtering, bør det derfor vurderes særskilt om og hvordan pensjonskasser og andre pensjonsforetak skal behandles, og hvorfor tilsvarende virksomhet eventuelt skal underlegges ulike regler.

Finans Norge understreker samtidig at dette ikke endrer vårt hovedsyn om at et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond ikke bør etableres. Omtalen av aktører og virksomhetsområder som helt eller delvis faller utenfor bidragsplikten, er ikke ment som et selvstendig forslag om at virkeområdet uten videre bør utvides. Den viser snarere at en særnorsk forhåndsfinansiert modell kan gi en grunnleggende skjevhet dersom kostnadene pålegges én del av markedet, mens sammenlignbare aktører eller virksomhetsområder helt eller delvis unngår tilsvarende belastning.

Dersom det likevel etableres en finansieringsordning, må bidragsplikten og kostnadsfordelingen utformes på en måte som er risikobasert, forholdsmessig og konkurransenøytral. En modell der bare forsikringsforetak pålegges vesentlige kostnader, mens pensjonskasser og andre pensjonsforetak med tilgrensende virksomhet holdes utenfor uten nærmere begrunnelse, vil etter Finans Norges vurdering svekke modellens treffsikkerhet og legitimitet.

Konkurransenvirkningene må i tillegg vurderes i et bredere nordisk og europeisk perspektiv. Det fremgår at flere sammenlignbare land legger opp til løsninger med hovedvekt på etterskuddsvis finansiering, nettopp for å unngå unødige kostnader og kapitalbinding for næringen. Etter det Finans Norge er kjent med, synes Danmark å bevege seg i denne retningen, med tydelige politiske signaler om at byrdene for næringen skal begrenses mest mulig⁴. I Finland forventes det enten en hybridmodell med klar overvekt av etterskuddsfinansiering eller en ren etterskuddsmodell⁵.

Sverige illustrerer samme hovedretning. Den svenske utredningen om gjennomføring av IRRD⁶, la opprinnelig til grunn et system der resolusjonsfinansieringen skulle skje etterskuddsvis. I en senere svensk promemoria fra 16. juni 2026⁷ foreslås det riktignok en viss forhåndsfinansiering, men denne er begrenset til en årlig flat avgift på 75 000 svenske kroner per foretak, og avgifter skal bare kreves inn så lenge beholdningen på hver av de rentebærende kontoene for henholdsvis livsforsikring og skadeforsikring er under 50 mill. svenske kroner. Dette viser at også den svenske modellen, etter den nye promemoriaen, ligger langt nærmere en svært begrenset forhåndsoppbygging av midler enn det som følger av Finanstilsynets norske forslag.

Også i større markeder er det tegn til en utvikling mot mer fleksible og politisk avveide modeller, hvor hensynet til konkurransevne og samlet belastning på næringen tillegges betydelig vekt. Etter det Finans Norge erfarer, peker utviklingen i Frankrike nå i retning av økt fleksibilitet, ved at man beveger

⁴ Kilde: Forsikring & Pension.

⁵ Kilde: Finance Finland.

⁶ SOU 2025:97 Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag.

⁷ Finansdepartementet, promemoria 16. juni 2026, Årliga avgifter för finansiering av resolution, Fi2025/01786.

seg bort fra en rigid 50/50-modell og i større grad vektlegger konkurranseevne og samlet kostnadsbelastning.

Når Norge i denne situasjonen foreslår en modell med omfattende forhåndsfinansiering og høy samlet kostnadsbelastning, er det nærliggende å forvente negative konkurranseeffekter. Norske forsikringsforetak vil kunne få en varig kostnadsulempe både i det nasjonale markedet og i et nordisk konkurransebilde. Over tid kan dette gi insentiver til strukturtilpasninger, herunder flytting av virksomhet og økt bruk av grensekryssende modeller. I en situasjon hvor reguleringen i utgangspunktet skal harmoniseres på tvers av EØS, tilsier dette at konkurransehensynet må tillegges betydelig vekt i den videre vurderingen av finansieringsmodellen.

Dette illustrerer også hvorfor finansieringsmodellen må vurderes i lys av konkurransevilkårene i det norske og europeiske forsikringsmarkedet. Dersom norske foretak pålegges en særskilt kostnad gjennom et stort forhåndsfinansiert fond, samtidig som konkurrenter i samme marked helt eller delvis unngår tilsvarende belastning, kan virkningen bli svekket konkurranseevne for norsk etablerte foretak. Dette står i et spenningsforhold til målet om at norske finansmarkedsaktører så langt som mulig skal stå overfor rammevilkår som er sammenlignbare med dem som gjelder i øvrige europeiske markeder.

2.3.2 Konsekvenser for forsikringskundene

Etablering av et forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond vil medføre økte kostnader for forsikringssekskapene. Disse kostnadene vil i praksis måtte bæres av kundene, enten gjennom høyere priser, økte administrasjonskostnader eller lavere avkastning.

Kostnadene følger både av direkte bidrag til fondet, administrasjon av ordningen og kapitalbinding. I tillegg kommer administrative byrder knyttet til innkreving, rapportering og forvaltning av fondet. Etter Finans Norges vurdering er dette særlig problematisk når fondets virkeområde er avgrenset, forventet bruk er begrenset, og det ikke er dokumentert at et stort forhåndsfinansiert fond gir en merverdi som står i forhold til kostnadene.

Det har ikke vært gjennomført noen fullverdig konsekvensanalyse på EU-nivå av krav om etablering av forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond for forsikring. Finans Norge har derfor tidligere søkt å belyse hvilke kostnadsvirkninger slike modeller kan få dersom de anvendes i norsk sammenheng. I notat 18. desember 2025 om IRRD og finansiering av krisehåndtering viste Finans Norge blant annet til diskusjoner om mulige fondsstørrelser i Frankrike, og illustrerte hvilke utslag slike størrelsesordener kunne få dersom de ble skalert til norske markedsforhold.

Før de konkrete kostnadsvirkningene beskrives nærmere, er det nødvendig å presisere at Finans Norges tidligere talleksempel ikke var ment som en analyse av hvilket fondsnivå som er riktig for Norge, og heller ikke som uttrykk for Finans Norges syn på finansieringsmodellen. Talleksempelen var utarbeidet for å illustrere mulige kostnadsvirkninger av forhåndsfinansiering, og kan ikke brukes som grunnlag for å legitimere et samlet fond på 25 mrd. kroner eller en forhåndsfinansiert del på om lag halvparten av dette.

I høringsnotatet omtales Finans Norges tidligere notat på en måte som kan gi et misvisende inntrykk av formålet med beregningene. Finans Norges talleksempler var ikke ment som støtte for etablering av et forhåndsfinansiert fond i Norge, men som illustrasjoner av hvilke kostnader og uheldige virkninger slike modeller kan medføre. Poenget er derfor ikke at fondet bør kalibreres lavere, men at

forhåndsfinansiering som modell ikke er tilstrekkelig begrunnet ut fra fondets avgrensede virkeområde og forventede bruk. Internasjonale størrelseseksempler kan uansett ikke gi tilstrekkelig grunnlag for nasjonal kalibrering, særlig når markedene, produktsammensetningen og de regulatoriske rammene er forskjellige. Etter Finans Norges vurdering må finansieringsmodellen i stedet bygge på en selvstendig vurdering av hvilke kostnader som faktisk kan oppstå ved krisehåndtering etter IRRD i Norge.

For livsforsikring vil kostnadene ved forhåndsfinansiering også kunne gi uheldige fordelingsvirkninger mellom kundegrupper. En modell med forhåndsfinansiering kan forsterke byrden for kundegrupper som ikke har tilknytning til garantiprodukter, ettersom kostnader som i realiteten knytter seg til garanterte porteføljer, kan bli belastet bredere kundegrupper gjennom foretakenes administrative kostnadsgrunnlag. Dette kan innebære en form for kryss-subsidiering som er vanskelig å begrunne, særlig der kostnadene i praksis må bæres av kunder i produkter med lavere eller ingen garanti.

Dette er uheldig både konkurransemessig og prinsipielt. Forhåndsfinansiering vil kunne øke kostnadene for kundene uten at disse kundene får en tilsvarende direkte nytte. Det kan også svekke sammenhengen mellom risiko og kostnadsansvar, og dermed redusere treffsikkerheten i finansieringsmodellen. Etter Finans Norges vurdering tilsier dette at finansieringen bør utformes slik at kostnadene i størst mulig grad bæres av de risiko- og produktgruppene som faktisk kan gi opphav til finansieringsbehovet.

Samlet viser dette at en forhåndsfinansiert modell vil kunne gi betydelige kostnader for forsikringsforetakene og deres kunder. Kostnadsøkningen fremstår ikke proporsjonal sett opp mot fondets avgrensede virkeområde og den marginale risikoreduksjonen et forhåndsfinansiert fond kan gi sammenlignet med en mer behovsbasert og etterskuddsvis modell. Dette taler etter Finans Norges vurdering klart for at finansieringsordningen i hovedsak bør være etterskuddsbasert, og at eventuelle bidrag først innkreves når det foreligger et konkret og dokumentert finansieringsbehov.

2.3.3 Effekt på finansiell stabilitet

I tillegg til å øke forsikringskundernes premier og gebyrer, vil et stort forhåndsfinansiert fond også kunne ha uheldige virkninger for finansiell stabilitet. Finanstilsynet peker i høringsnotatet på moralsk hasard knyttet til etterskuddsvis finansiering. Etter Finans Norges vurdering kan imidlertid også omfattende forhåndsfinansiering gi opphav til lignende insentivproblemer:

I et lite og konsentrert marked som det norske, hvor få aktører står for en stor del av virksomheten, vil også et avgrenset forhåndsfinansiert fond etablere en kollektiv finansieringsmekanisme mellom foretakene. Selv om fondet ikke skal dekke samlede tap ved foretakssvikt, men i hovedsak direkte kostnader ved krisehåndtering og eventuell NCWO-kompensasjon, vil bruk av fondet og eventuell senere gjenoppbygging kunne påføre øvrige foretak økonomiske belastninger. Dette tilsier at fondets størrelse, virkeområde og bidragsplikt må avgrenses strengt, slik at ordningen ikke bidrar til unødig kapitalbinding eller utilsiktet overføring av kostnader mellom foretak og risikogrupper.

En slik kollektiv finansieringsmodell kan også svekke treffsikkerheten i reguleringen dersom det ikke er en tydelig sammenheng mellom det enkelte foretaks risiko og dets finansieringsbidrag. Dette er særlig relevant dersom fondet bygges opp på et høyt nivå uten at det er dokumentert hvilke kostnader som faktisk kan oppstå innenfor fondets avgrensede virkeområde. Jo større fondet er, og jo svakere sammenhengen er mellom risiko, markedsaktivitet og bidragsplikt, desto større er risikoen for kryss-subsidiering og lite treffsikker kostnadsfordeling.

Et omfattende forhåndsfinansiert fond vil derfor ikke være et egnet virkemiddel for å styrke finansiell stabilitet i forsikringsmarkedet. Når ordningen etablerer en kollektiv finansieringsmekanisme i et lite og konsentrert marked, kan den også gi gjensidig kostnadseksponeering mellom foretakene uten at dette nødvendigvis står i forhold til den risikoen det enkelte foretak representerer. Når fondets anvendelsesområde er begrenset, og finansieringsbehovet i hovedsak vil materialisere seg etter at krisehåndterings tiltak er gjennomført, taler dette etter Finans Norges vurdering for en behovsbasert og etterskuddsvis finansieringsmodell.

2.3.4 Effekt på kapitalbinding og kapitaltilgang til norsk næringsliv

Et forhåndsfinansiert fond av den størrelsen som foreslås, innebærer ikke bare løpende kostnader, men også betydelig kapitalbinding. Midler som ellers kunne vært benyttet til kapitalforvaltning, investeringer og langsiktig finansiering av norsk næringsliv, bindes opp i et fond med et avgrenset virkeområde og som etter høringsnotatet selv antas å få begrenset bruk. Ved vurderingen av kapitalbindingen er det imidlertid ikke bare spørsmålet om forhåndsinnbetaling som er relevant. Det avgjørende er også hvordan en eventuell bidrags- eller innkallingsforpliktelse behandles regulatorisk og regnskapsmessig. Dersom ordningen utformes slik at fremtidige bidrag fremstår som tilstrekkelig forutsigbare eller bindende, kan den gi opphav til avsetningskrav eller annen kapitalbelastning i balanse og solvensberegning. I så fall kan foretakene bli påført en vesentlig kapitalbinding også i en modell med liten eller ingen tradisjonell forhåndsfinansiering.

Dette tilsier at regelverket må utformes slik at eventuelle bidragsforpliktelser i størst mulig grad har karakter av en betinget og behovsuttøst forpliktelse, og ikke en løpende eller tilstrekkelig sannsynlig betalingsforpliktelse som svekker foretakenes solvensposisjon. Det er derfor ikke tilstrekkelig å redusere graden av forhåndsfinansiering dersom den valgte modellen samtidig fører til tilsvarende kapitalbelastning gjennom den solvensmessige behandlingen.

Denne kapitalbindingen har også realøkonomiske konsekvenser. Forsikringsforetak er sentrale institusjonelle investorer i norsk økonomi, og redusert finansiell fleksibilitet og investeringskapasitet vil over tid kunne påvirke tilgangen på langsiktig kapital til næringslivet. Et stort forhåndsfinansiert fond innebærer dermed ikke bare en kostnad for foretakene og deres kunder, men også en potensiell svekkelse av kapitaltilgangen i økonomien.

Dette må også ses i lys av det betydelige investeringsbehovet i Europa. Draghi-rapporten om europeisk konkurransevne peker på behovet for en vesentlig økning i årlige investeringer for å styrke Europas omstillingsevne, produktivitet og konkurransekraft⁸. I en slik situasjon bør regelverksutviklingen ikke unødig binde kapital i ordninger med begrenset forventet bruk. Dersom norske forsikringsforetak pålegges å bygge opp et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond, vil kapital som ellers kunne inngått i langsiktig kapitalforvaltning og investeringer, bindes opp i en ordning med lavere risikoprofil og et snevert anvendelsesområde. Dette kan svekke foretakenes rolle som langsiktige investorer og redusere kapitaltilgangen til omstilling, vekst og produktive investeringer i norsk og europeisk økonomi.

Erfaringene fra eksisterende ordninger på skadeforsikringsområdet illustrerer at den kapitalmessige effekten ikke bare beror på om midler innkreves på forhånd, men også på hvordan ordningen

⁸ Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe. Rapporten viser til et anslått årlig ytterligere investeringsbehov i EU på 750–800 mrd. euro.

behandles under Solvens II og i balansen. Dette understreker behovet for at samspillet mellom en eventuell ny finansieringsordning og eksisterende praksis for garantiordninger avklares før regelverket fastsettes.

Etter Finans Norges vurdering innebærer den foreslåtte modellen dermed en løpende belastning på kapital og solvens som ikke står i forhold til det faktiske og dokumenterbare behovet ved foretakssvikt. Samlet sett trekker også dette klart i retning av en finansieringsmodell med etterskuddsvis finansiering.

2.3.5 Effekt på hybridpensjonsordninger

Høringsnotatet drøfter ikke særskilt hvordan en finansieringsordning kan slå ut for hybridordninger med garanti og andre produktstrukturer som kombinerer garanti, kollektive reserver og mulighet for senere overgang til investeringsvalg. Slike ordninger kan gi særlige fordelingsvirkninger dersom bidrag til en finansieringsordning belastes bredt i garantiporteføljen, mens virkningen av økte reserver eller endrede kostnader kan påvirke ulike kundegrupper forskjellig over tid.

Poenget er ikke at lovforslaget direkte pålegger foretakene bestemte produkttilpasninger, men at en lite differensiert finansieringsmodell kan gi utilsiktede økonomiske virkninger mellom produkter og kundegrupper. Dette understreker behovet for at en eventuell bidragsmodell utformes risikobasert, forholdsmessig og tilpasset faktiske forskjeller mellom ulike typer virksomhet.

3. Overimplementering og utredningsgrunnlag

Direktivet stiller krav om at det etableres en finansieringsordning for krisehåndtering, men gir et betydelig nasjonalt handlingsrom i utformingen av modellen. Det følger ikke av direktivet at finansieringen må skje gjennom et stort forhåndsfinansiert fond. Den foreslåtte løsningen innebærer dermed en gjennomføring som går lenger enn det som følger av de europeiske minimumskravene.

Dette innebærer en form for overimplementering («gold plating»), slik vi er kjent med at også andre høringsinstanser tar opp. Når det nasjonale handlingsrommet brukes til å velge en løsning som er mer byrdefull enn det som er strengt nødvendig etter direktivet, må det foreligge en særskilt og godt underbygget begrunnelse. Det må dokumenteres at løsningen er nødvendig for å oppnå formålet, og at den er forholdsmessig sett opp mot alternative modeller. Etter Finans Norges vurdering foreligger det ikke en slik analyse i høringsnotatet.

Kravet til en grundig begrunnelse må også ses i lys av utredningsinstruksen. Denne stiller krav om at både positive og negative virkninger av tiltak vurderes, og at omfang og grundighet tilpasses tiltakets betydning. Videre fremgår det av Finansdepartementets rundskriv R-112/15 at det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre ordninger som påfører en avgrenset næring en ny og varig betalingsbelastning. Selv om finansieringsordningen etter IRRD ikke nødvendigvis er en sektoravgift i rundskrivets tradisjonelle forstand, er hovedpoenget etter Finans Norges syn likevel klart relevant: når det etableres en ordning med betydelige kostnader for næringen, må nødvendighet, nytte og proporsjonalitet være grundig dokumentert.

At forsikringsforetak i enkelte perioder har hatt god lønnsomhet kan ikke i seg selv begrunne en varig sektorfinansiert fondsløsning. Vurderingen må knyttes til om ordningen er nødvendig, forholdsmessig og treffsikkert utformet i lys av fondets formål og forventede bruk. En modell som påfører foretakene betydelige og varige kostnader, må derfor begrunnes ut fra et faktisk finansieringsbehov under IRRD, ikke ut fra en generell vurdering av næringens historiske lønnsomhet eller bidragsevne. Dette er

særlig viktig fordi kostnadene ved en finansieringsordning over tid vil kunne påvirke priser, avkastning, kapitalbinding og konkurransevilkår.

Det samlede utredningsgrunnlaget fremstår imidlertid som mangelfullt. Vurderingene av kostnader, konkurransevirkninger og realøkonomiske effekter er i begrenset grad integrert i den overordnede analysen av finansieringsmodellen. Etter Finans Norges syn burde disse forholdene vært en sentral del av vurderingen av om og i hvilken grad forhåndsfinansiering er en hensiktsmessig løsning.

Det samme gjelder eventuelle forutsetninger om hvordan krisehåndteringstiltak, porteføljeoverføringer eller andre tiltak kan virke på tvers av foretaks- og etableringsformer i det norske markedet. Dersom slike forhold skal begrunne størrelsen eller innretningen på en finansieringsordning, må det utredes hvilke foretak og hvilke porteføljer ordningen faktisk er ment å omfatte, hvilke myndigheter som har ansvar i ulike situasjoner, og hvordan kostnader skal fordeles. Uten en slik analyse er det etter Finans Norges vurdering ikke grunnlag for å bruke slike hensyn som begrunnelse for et stort forhåndsfinansiert fond.

Dette understøttes også av at Finansdepartementet i den pågående høringen om garantiordningen for skadeforsikring vurderer konkurransevirkninger knyttet til at enkelte aktører omfattes av ordningen mens andre står utenfor. Etter Finans Norges vurdering tilsier dette at også konkurransevirkningene av den foreslåtte finansieringsordningen etter IRRD burde vært analysert nærmere.

Særlig fremstår vurderingen av alternative finansieringsmodeller som begrenset. Muligheten for etterskuddsfinansiering, eller modeller med en langt lavere grad av forhåndsfinansiering, er omtalt, men ikke analysert på en måte som gjør det mulig å sammenligne kostnader, effekter og måloppnåelse på en systematisk måte. Sammenligningen med andre EØS-land understreker behovet for en grundigere norsk begrunnelse. Det sentrale poenget er ikke den nærmere utformingen av enkeltlandenes modeller, men at flere sammenlignbare land synes å legge opp til løsninger med hovedvekt på etterskuddsvis finansiering eller langt mer begrenset forhåndsoppbygging enn det Finanstilsynet foreslår i Norge. Også der det diskuteres begrensede innslag av forhåndsfinansiering, illustrerer dette at både finansieringsmodell og fondsnivå må bygge på en konkret vurdering av nasjonalt behov, virkeområde, kostnader og konkurransevirkninger. En slik vurdering foreligger ikke for et norsk fond på 25 mrd. kroner.

Etter Finans Norges vurdering innebærer dette at det ikke foreligger et tilstrekkelig robust beslutningsgrunnlag for et tiltak av denne størrelsen og rekkevidden. Forslaget oppfyller etter vårt syn ikke i tilstrekkelig grad grunnleggende krav til utredning, proporsjonalitet og begrunnelse ved valg av mer inngripende nasjonale løsninger.

Dette taler for at finansieringsmodellen vurderes på nytt før regelverket fastsettes.

4. Forslag til norsk modell for finansiering av krisehåndtering

I lys av ovennevnte betraktninger ønsker Finans Norge å peke på sentrale forhold som bør tas hensyn til i utviklingen av en hensiktsmessig mekanisme for finansiering av krisehåndtering for norske forsikringsforetak. Oversikten er ikke uttømmende, men beskriver de mest sentrale elementene vi mener en slik mekanisme må ivareta.

4.1 Etterskuddsvis finansiering

I stedet for å etablere et forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond bør en finansieringsordning utformes etterskuddsvis og være strengt avgrenset til å skulle dekke avgrensede kostnader knyttet til gjennomføring av krisehåndtering, herunder direkte kostnader ved tiltak og eventuelle kompensasjoner som følger av NCWO-prinsippet. Dette er i tråd med fondets begrensede virkeområde og med EU-kommisjonens og EIOPAs vurderinger av at det ikke bør stilles krav om forhåndsfinansiering av krisehåndtering i forsikring, jf. punkt 2.2.2 og 2.2.3 over.

4.2 Beregningsgrunnlag og bidragsmodell må være risikobasert og forholdsmessig

Finans Norges hovedsyn er at det ikke bør etableres et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond for forsikring. Merknadene nedenfor er derfor subsidiære og gjelder hvordan en eventuell finansieringsordning må innrettes dersom Finansdepartementet likevel går videre med en slik modell.

Dersom det likevel etableres en finansieringsordning, må bidragsplikten og beregningsgrunnlaget reflektere faktisk risiko og ikke bare foretakenes størrelse eller generelle bidragsevne. Dette gjelder uavhengig av om finansieringen skjer gjennom forhåndsfinansiering, etterskuddsvis eller gjennom en hybridmodell. Etter Finans Norges vurdering må en bidragsmodell ta hensyn til foretakenes produktportefølje, garantistruktur, risikoprofil, virksomhetens kompleksitet, foretaksform, eierstruktur, kapitalforhold og øvrige risikoreduserende mekanismer.

Spørsmålet om hvordan kostnader fordeles mellom ulike foretak og risikogrupper må imidlertid holdes prinsipielt atskilt fra spørsmålet om når finansieringen skal skje. Hensikten er ikke å argumentere for et omfattende sett av produktvise unntak eller særordninger, men å unngå en modell der bidragene fordeles lite treffsikkert og i for stor grad baseres på størrelse eller avsetningsvolum alene. En risikobasert og forholdsmessig bidragsmodell er etter Finans Norges vurdering et grunnleggende fordelingsprinsipp, og ikke i seg selv et argument for omfattende forhåndsfinansiering.

Finanstilsynets forslag synes i hovedsak å bygge på faste satser eller størrelsesbaserte kriterier. Alternativene som beskrives i høringsnotatet fremstår dermed i hovedsak som modeller basert på enten størrelse eller bidragsevne, uten at dette i seg selv gir et tilstrekkelig uttrykk for foretakenes faktiske risiko for å belaste en finansieringsordning. En slik modell vil etter Finans Norges vurdering ikke i tilstrekkelig grad fange opp de betydelige forskjellene mellom ulike typer forsikrings- og pensjonsvirksomhet.

Produkt- og porteføljesammensetning

Dette er særlig viktig innen livsforsikring, hvor det er store forskjeller mellom ulike produkter og porteføljer. Garanterte produkter, fripoliser, aktive private og offentlige tjenstepensjonsordninger og investeringsvalgprodukter har ulike risikoprofiler og ulik adgang til å prise risiko og kostnader løpende. For fripoliser og andre produkter hvor garantier i liten grad kan prises om, kan risiko- og kostnadsbildet være et annet enn for aktive ordninger hvor rentegarantipremie og administrasjonskostnader kan justeres over tid. For investeringsvalgprodukter bærer kunden selv avkastningsrisikoen, og slike produkter vil normalt ha et mer begrenset potensial for å utløse krisehåndteringstiltak av den typen IRRD regulerer.

Offentlig tjenstepensjon

Offentlig tjenstepensjon illustrerer på en særlig tydelig måte hvorfor bidragsmodellen ikke kan bygge mekanisk på samlede forsikringstekniske avsetninger. Slike ordninger skiller seg grunnleggende fra

flere private garanterte produkter ved at opptjente rettigheter for personer som har fratrudd, forblir i den kollektive ordningen, ved at rentegarantipremien kan prises årlig for hele ordningen, og ved at det finnes særskilte kollektive mekanismer knyttet til premieansvar og risikohåndtering. Dette tilsier ikke at offentlig tjenstepensjon skal behandles isolert fra øvrige produktgrupper, men at finansieringsmodellen må kunne fange opp reelle forskjeller i risiko, kostnadsbærer og mulighet for løpende repriming.

Dette har også en kostnads- og fordelingsside. Offentlig tjenstepensjon er arbeidsgiverfinansierte ordninger, og eventuelle bidrag til en finansieringsordning vil i praksis kunne inngå i pensjonskostnadene for offentlige og kommunale arbeidsgivere. For kommunale arbeidsgivere kan dette få budsjettmessige virkninger. Etter Finans Norges vurdering må slike virkninger inngå i vurderingen av om en bidragsmodell er forholdsmessig, særlig dersom bidragene ikke reflekterer den faktiske risikoen for at ordningen belaster en finansieringsordning. Det er for eksempel store forskjeller mellom garanterte produkter og investeringsvalgprodukter, mellom private ytelsesordninger og offentlig tjenstepensjon, og mellom foretak med svært komplekse porteføljer og foretak med mer avgrenset og homogen virksomhet. Slike forskjeller har betydning for sannsynligheten for at foretaket vil belaste en finansieringsordning, og bør derfor også ha betydning for bidragsplikten.

Foretaksform, eierstruktur og kapitalforhold

Det samme gjelder forskjeller i foretaksform, kapitalmodell og eierstruktur. Gjensidige foretak, foretak uten eksterne aksjonærer og foretak med særskilte mekanismer for kapitaltilførsel eller underskuddsdekning kan ha en annen risikoprofil enn foretak organisert etter andre modeller. Foretak med brede og sammensatte produktporteføljer, mange kundegrupper og komplekse strukturer kan også ha en annen risikoprofil enn foretak med mer avgrenset og homogen virksomhet. En bidragsmodell som ikke tar hensyn til slike forskjeller, kan gi urimelige utslag og svekke sammenhengen mellom risiko og kostnadsansvar.

Manglende risikodifferensiering kan også gi uheldige fordelings- og konkurransevirkninger. Dersom kostnader som i realiteten knytter seg til enkelte risiko- eller produktgrupper fordeles bredt på foretak eller produkter med lavere risiko, kan dette innebære kryss-subsidiering og svekke treffsikkerheten i finansieringsmodellen. Det kan også påvirke konkurransen mellom foretak med ulik produktsammensetning, foretaksform og markedsinnretning. Etter Finans Norges vurdering bør en finansieringsordning derfor utformes slik at bidragene i størst mulig grad reflekterer de forholdene som faktisk har betydning for risikoen for å belaste ordningen.

Krav til reell risikodifferensiering

Finans Norge mener derfor at en eventuell bestemmelse om bidragsplikt må utformes slik at forholdsmessighet og risikobasering blir reelle styrende kriterier. Det bør ikke være tilstrekkelig å basere bidragene på enkle størrelses- eller resultatmål dersom disse ikke gir et treffende uttrykk for foretakets faktiske risiko for å belaste finansieringsordningen. Dersom det etableres en finansieringsordning, må regelverket uttrykkelig åpne for, og forutsette, at bidragene differensieres etter relevante risikofaktorer.

Fraværet av detaljerte føringer i IRRD tilsvarende bidragsmodellen i bankregelverket bør etter Finans Norges syn ikke forstås som et argument mot risikobasering. Det bør snarere forstås som et nasjonalt handlingsrom til å utforme en modell som er tilpasset forsikringssektorens særtrekk. En enklere

modell enn bankenes risikokorrigerede bidragsmodell kan være hensiktsmessig, men den kan ikke være så enkel at den i praksis utelukker forhold som er sentrale for forholdsmessighet og faktisk risiko.

Etter Finans Norges vurdering tilsier dette at beregningsgrunnlaget for bidrag må vurderes på nytt. En modell som i hovedsak fordeler kostnadene etter foretakenes størrelse eller bidragsevne, vil ikke gi en tilstrekkelig treffsikker, forholdsmessig eller konkurransenøytral fordeling av kostnadene.

Finansieringsmodellen må i stedet bygge på en bredere vurdering av risiko, virksomhetstype, produkt- og porteføljesammensetning, foretaksform, kapitalforhold og faktisk forventet belastning på ordningen.

4.3 Særlig om skadeforsikringsforetak og forholdet til Garantiordningen for skadeforsikring

For skadeforsikringsforetak er det særlig relevant at det allerede eksisterer en velfungerende garantiordning som ivaretar sentrale hensyn til kundebeskyttelse ved foretakssvikt.

Skadeforsikringsmarkedet kjennetegnes dessuten av lav systemrisiko og begrenset kompleksitet, og erfaringene fra Norge tilsier at gjeldende regelverk, herunder Solvens II med krav til soliditet, risikostyring og tidlig inngripen, fungerer godt. Etter Finans Norges vurdering bør eventuelle nye krav til finansieringsordninger på skadeforsikringsområdet ta utgangspunkt i eksisterende ordninger og deres faktiske virkemåte, fremfor å etablere parallelle strukturer med betydelig kapitalbinding.

4.3.1 Samspillet mellom garantiordningen og finansieringsordningen må avklares

Norsk skadeforsikring har allerede en garantiordning som ivaretar sikringsbehovet for forsikringstakere og skadelidte dersom et selskap ikke kan oppfylle sine forpliktelser.

Garantiordningen er i hovedsak innkallingsbasert og er utformet for å mobilisere midler når et dekningsbehov faktisk oppstår. Erfaringene med ordningen viser at slike behov har vært sjeldne, men det er ikke riktig å beskrive Star-gruppen i 1993 som det eneste tilfellet hvor ordningen har vært benyttet. Etter senere endringer i ordningen, hvor formålet ble tydeligere avgrenset til dekning av krav fra sikrede og skadelidte innen skadeforsikring, ble det også kalt inn bidrag fra medlemmene i forbindelse med Alpha Insurance-saken. Dette illustrerer at garantiordningen har en etablert mekanisme for å mobilisere midler ved behov, uten at det bygges opp et stort forhåndsfinansiert fond i normalsituasjonen.

Garantiordningen innebærer dermed en modell hvor midler mobiliseres ved behov, uten at kapital bindes opp på forhånd. Dette gir fleksibilitet og bidrar til effektiv kapitalanvendelse i sektoren. Erfaringene tilsier at en innkallingsbasert modell kan være et effektivt og proporsjonalt virkemiddel for å håndtere konkrete dekningsbehov når de oppstår. Dette taler for at eventuelle nye finansieringskrav på skadeforsikringsområdet bør vurderes i lys av eksisterende ordninger og deres faktiske virkemåte, fremfor at det etableres parallelle strukturer med betydelig kapitalbinding.

Ved vurderingen av en eventuell ny finansieringsordning for skadeforsikring er det også nødvendig å se hen til hvordan eksisterende ordninger behandles regulatorisk og regnskapsmessig. Erfaringene fra garantiordningen viser at kapitalmessige virkninger kan oppstå ikke bare gjennom innbetalinger, men også gjennom hvordan forpliktelser og avsetninger behandles i balanse og solvensberegning. Samspillet mellom en ny IRRD-ordning, garantiordningen og Solvens II-regelverket må derfor avklares uttrykkelig, slik at det ikke etableres en modell som gir utilsiktet dobbelt kapitalbelastning eller viderefører skjevheter mellom norske og utenlandske aktører.

Finanstilsynet legger i høringsnotatet opp til at Garantiordningen for skadeforsikring videreføres som en egen ordning parallelt med det nye krisehåndteringsregimet. Samtidig er det etter Finans Norges

vurdering ikke tilstrekkelig avklart hvordan garantiordningen og en ny finansieringsordning etter IRRD skal virke sammen i praksis. Dette gjelder særlig dersom begge ordninger kan komme til anvendelse ved samme foretaksvikt eller ved nært beslektede hendelsesforløp. I en skadeforsikringsinsolvens vil de vesentlige kostnadene normalt kunne knytte seg til dekning av krav fra sikrede og skadelidte, og ikke bare til administrasjon av boet eller gjennomføring av krisetiltak. Det er derfor nødvendig å avklare om, og i tilfelle på hvilket grunnlag, garantiordningens utlegg skal kunne kreves dekket av krisehåndteringsfondet, herunder dersom garantiordningen trer inn i skadelidtes krav eller på annen måte får et regress- eller subrogasjonskrav.

Finans Norge mener at dette må avklares før regelverket fastsettes. Dersom garantiordningens utlegg helt eller delvis skulle kunne belastes krisehåndteringsfondet, kan det oppstå uheldige fordelings- og konkurransevirkninger. Garantiordningen omfatter norske skadeforsikringsforetak og EØS-foretak som driver direkte skadeforsikring gjennom filial i Norge, mens finansieringen av et nasjonalt krisehåndteringsfond etter IRRD kan få et annet og snevrere finansieringsgrunnlag. Det kan i så fall oppstå situasjoner hvor utlegg knyttet til aktører som omfattes av garantiordningen, indirekte dekkes av et fond finansiert av en annen og snevrere krets av foretak. En slik løsning vil kunne innebære at norske foretak som bidrar til krisehåndteringsfondet, i realiteten bærer kostnader som også gjelder foretak som ikke bidrar tilsvarende til fondet.

Finans Norge legger til grunn at Garantiordningen for skadeforsikring og en eventuell finansieringsordning etter IRRD må holdes klart atskilt rettslig, økonomisk og operasjonelt. Det bør derfor klargjøres om garantiordningen og krisehåndteringsfondet skal være økonomisk og funksjonelt atskilt, eller om det skal være adgang til refusjon, regress eller annen kostnadsoverføring mellom ordningene. Dersom det åpnes for slike koblinger, må det fastsettes klare regler om virkeområde, prioritet, kostnadsfordeling og hvem som endelig skal bære kostnadene. Uten en slik avklaring er det risiko for dobbeltfinansiering, kryss-subsidiering og konkurransevridning mellom norske foretak, filialer og eventuelle grensekryssende aktører.

Ved vurderingen av dette samspillet bør det også ses hen til organiseringen på bankområdet. Der er innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet formelt adskilte ordninger med ulike formål, samtidig som administrative oppgaver og kapitalforvaltning er lagt til Bankenes sikringsfond. Dette illustrerer at det er mulig å bygge på eksisterende organisatoriske strukturer uten at ulike sikrings- og krisehåndteringsformål nødvendigvis blandes sammen. Etter Finans Norges vurdering bør en tilsvarende problemstilling vurderes for skadeforsikring før det eventuelt etableres en ny finansieringsordning ved siden av Garantiordningen for skadeforsikring. En slik vurdering må omfatte både ansvarsdeling, kostnadsfordeling, regnskapsmessig behandling og kapitalmessige virkninger for foretakene.

Etter Finans Norges vurdering taler dette for at garantiordningen og finansieringsordningen etter IRRD ikke bør utvikles som overlappende sikkerhetsnett uten en klar ansvarsdeling. Garantiordningen bør videreføres for sitt formål, mens en eventuell finansieringsordning etter IRRD må være strengt avgrenset til de kostnader som faktisk følger av krisehåndtering etter direktivet. Det bør ikke etableres en modell hvor uklare grenseflater mellom ordningene gir risiko for at krisehåndteringsfondet i praksis fungerer som en indirekte finansieringskilde for garantiordningens utbetalinger.

På denne bakgrunn mener Finans Norge at et nytt sikringsarrangement for skadeforsikring bør ta utgangspunkt i dagens garantiordning, og at eventuelle tilpasninger som følger av IRRD bør bygge videre på denne modellen.

4.3.2 Avsetningsplikten bør opphøre

Ved en videreføring av garantiordningen bør det rettes opp i forskjellsbehandlingen mellom norske selskaper og utenlandske foretak med virksomhet i Norge når det gjelder avsetningsplikt.

Dagens garantiordning er i utgangspunktet en etterskuddsbasert ordning, men for norske selskaper har den også et element av forhåndsfinansiering ettersom Finanstilsynet har lagt til grunn at avsetning til garantiordningen skal reflekteres som en forpliktelse i solvensbalansen. Dette innebærer at det i praksis holdes kapital for ordningen. Utenlandske selskaper med filial i Norge omfattes av ordningen, men er ikke underlagt tilsvarende kapitalkrav.

Finans Norge mener det ikke er grunnlag for å opprettholde særskilte avsetningskrav for norske selskaper utover det som følger av Solvens II-regelverket. Avsetningsplikten medfører unødvendig kapitalbinding, ved at midler bindes opp uten en reell funksjon innenfor det eksisterende solvensregelverket. Dette er også reflektert i endringene i regnskapsreglene fra 2016, hvor avsetningen ikke lenger behandles som en forpliktelse, men inngår som en del av egenkapitalen.

En videreføring av avsetningsplikten innebærer også kryss-subsidiering og skjev konkurranse, ettersom norske selskaper pålegges en kapitalkostnad som ikke gjelder for utenlandske aktører som opererer i det samme markedet. Dette kan gi høyere priser for kunder i norske selskaper og svekke konkurranseevnen til norske foretak.

Fjerning av avsetningsplikten vil ikke svekke garantiordningens evne til å oppfylle sitt formål, da ordningen fortsatt vil kunne mobilisere kapital ved behov, og det eksisterer etablerte mekanismer for innbetaling og tilbakeføring av midler.

4.3.3 Samlet vurdering

Etter Finans Norges vurdering er det ikke behov for å etablere et stort, forhåndsfinansiert fond for skadeforsikring i Norge. Dagens garantiordning viser at dekningsbehov innen skadeforsikring kan håndteres gjennom en målrettet og behovsbasert mekanisme, uten at det bygges opp betydelig forhåndsfinansiert kapital i normalsituasjonen.

Dette taler for at eventuelle nye finansieringskrav på skadeforsikringsområdet bør vurderes i lys av eksisterende ordninger og deres faktiske virkemåte. Når det foreslås en ny finansieringsordning parallelt med eksisterende garantiordning, uten en tydelig analyse av samspillet mellom disse, svekker dette grunnlaget for å konkludere med en modell som innebærer betydelige og varige kostnader for næringen og kundene. Dette gjelder særlig dersom det ikke er avklart om garantiordningens utlegg, herunder krav som garantiordningen måtte tre inn i etter utbetaling til sikrede eller skadelidte, kan dekkes eller kompenseres gjennom krisehåndteringsfondet.

En slik uklarhet kan gi vesentlige fordelings- og konkurransevirkninger, særlig dersom kostnader knyttet til foretak som omfattes av garantiordningen, men ikke bidrar tilsvarende til krisehåndteringsfondet, i realiteten bæres av norske foretak som finansierer fondet.

Finans Norge mener derfor at regelverket må avklare forholdet mellom garantiordningen og en eventuell finansieringsordning etter IRRD før modellen fastsettes. Det må særlig avklares om ordningene skal være økonomisk atskilt, om det skal være adgang til regress, refusjon eller annen kostnadsoverføring mellom dem, og hvordan kostnader i så fall skal fordeles mellom norske foretak,

filialer og eventuelle grensekryssende aktører. Uten en slik avklaring er det risiko for overlappende finansieringsansvar, uklar kostnads plassering og svekkede konkurransevilkår.

Garantiordningen bør etter Finans Norges syn videreføres for sitt formål, og avsetningsplikten bør opphøre. Eventuelle tilpasninger som følge av IRRD bør bygge på en klar ansvarsdeling mellom garantiordningen og krisehåndteringsregimet, slik at det ikke etableres parallelle finansieringsstrukturer med risiko for dobbeltfinansiering, kryss-subsidiering eller konkurransevridning.

Dette endrer ikke Finans Norges overordnede syn om at det heller ikke for livsforsikring er dokumentert behov for en modell med forhåndsfinansiering, og at de samme hovedinnvendingene mot kapitalbinding, kostnadsbelastning og svak treffsikkerhet gjør seg gjeldende også der.

5. Gjennomføringen må bygge på gjenbruk av eksisterende rapportering og styringssystemer

Finans Norges andre hovedanliggende, i tillegg til finansieringen av krisehåndtering, gjelder hvordan de nye kravene under IRRD skal gjennomføres i praksis.

I Finans Norges notat om områder med overlapp mellom IRRD og eksisterende rapportering, sendt Finanstilsynet 5. februar 2026 med kopi til Finansdepartementet, er det gjort en systematisk gjennomgang av forholdet mellom IRRD og eksisterende regelverk. Kartleggingen viser at en stor del av kravene til styring, risikovurderinger, indikatorer, gjenopprettningstiltak, datagrunnlag, kritiske funksjoner, kommunikasjonsplaner, testing og kvantitativ rapportering allerede i betydelig grad dekkes gjennom Solvens II, ORSA, BIA og DORA.

I notatet konkluderte vi med at om lag 70–80 prosent av IRRD-kravene i praksis bygger på prosesser og informasjonsgrunnlag foretakene allerede produserer. Forskjellene ligger ofte i formålet, enkelte tilleggsindikatorer og graden av formalisering. Dette innebærer et betydelig potensial for samordning og effektivisering, forutsatt at implementeringen legger til rette for gjenbruk av eksisterende dokumentasjon og prosesser.

Dersom slike overlapp ikke identifiseres og håndteres systematisk, vil foretakene måtte etablere parallelle rapporteringsløp, produsere den samme informasjonen i ulike formater og duplisere styrings- og kontrollprosesser. Det vil gi økte operative og administrative byrder uten tilsvarende nytte for Finanstilsynet. Finans Norge mener derfor at gjennomføringen av IRRD må bygge på et tydelig prinsipp om gjenbruk av eksisterende rapportering og prosesser, og at det i størst mulig grad må legges til rette for at informasjon som allerede produseres under Solvens II, ORSA, BIA og DORA, kan brukes direkte eller med begrensede tilpasninger.

En slik tilnærming er også i tråd med signalene fra Danmark, der Finans Norge har fått opplyst at implementeringsarbeidet bygger på et grunnleggende prinsipp om å gjenbruke så mye som mulig av eksisterende rapportering for å lette virksomhetenes etterlevelse av de nye kravene⁹. Den samsvarer også med den bredere europeiske forenklingsagendaen. Når både EU og nasjonale myndigheter uttrykker et ønske om å redusere reguleringsbyrder og forenkle rapporteringskrav, bør det være et sentralt mål at et nytt krisehåndteringsregelverk ikke bygges opp som et parallelt og dels overlappende rapporteringsregime ved siden av Solvens II og DORA.

Finans Norges notat gir etter vår vurdering et konkret utgangspunkt for det videre arbeidet med å samordne IRRD-kravene med eksisterende rapporterings- og styringsprosesser. Samtidig er det viktig

⁹ Kilde: Forsikring & Pension, [IRRD | Regelforum](https://regelforum.dk/anbefalinger/irrd) <https://regelforum.dk/anbefalinger/irrd>

at ansvaret for å identifisere overlapp og legge til rette for gjenbruk ikke i praksis skyves over på det enkelte foretak alene. Når nye rapporteringskrav etableres, bør Finanstilsynet selv foreta en systematisk gjennomgang av hvilke opplysninger som allerede innhentes gjennom eksisterende rapporteringsløp, og hvordan disse kan benyttes ved gjennomføringen av IRRD.

Dersom foretakene må dokumentere overlapp på detaljnivå i etterkant, og deretter be om særskilt aksept for å unnlate enkeltopplysninger i IRRD-rapporteringen, vil resultatet lett bli at mye av den samme informasjonen likevel rapporteres flere ganger. Dette er særlig viktig fordi overlappende rapporteringskrav ofte ikke er helt identiske. Selv der informasjonsbehovet i realiteten er nært sammenfallende, kan forskjeller i definisjoner, avgrensninger, rapporteringsformål eller teknisk struktur føre til at foretakene må etablere parallelle prosesser. Det vil svekke formålet om forenkling og gjenbruk, og kan gi betydelige administrative kostnader uten tilsvarende merverdi for tilsynet.

Finanstilsynet bør derfor før fastsettelsen av nye IRRD-krav utarbeide en konkret kartlegging av forholdet mellom IRRD-rapporteringen og eksisterende rapportering etter blant annet Solvens II, ORSA, BIA og DORA. Kartleggingen bør vise hvilke krav som allerede er dekket, hvilke krav som kan oppfylles gjennom begrensede tilpasninger av eksisterende rapportering, og hvilke krav som eventuelt representerer reelt nye informasjonsbehov. Der Finanstilsynet mener at eksisterende rapportering ikke kan benyttes, bør dette begrunnes særskilt.

Finans Norge mener videre at Finanstilsynet så langt som mulig bør harmonisere definisjoner, kategorier og rapporteringsformater med eksisterende rapporteringskrav. Dersom det etableres egne IRRD-definisjoner for forhold som allerede rapporteres under andre regelverk, bør det forklares hvorfor eksisterende definisjoner ikke er tilstrekkelige. Dette er særlig relevant i grenseflaten mot DORA, hvor foretakene allerede må arbeide systematisk med blant annet kritiske og viktige funksjoner, IKT-risiko, tjenesteutsetting, hendelser og beredskap. Dersom IRRD-rapporteringen etableres med egne og delvis avvikende kategorier for tilsvarende forhold, vil det kunne skape unødvendig dobbeltarbeid uten tilsvarende merverdi for Finanstilsynet.

Etter Finans Norges vurdering er det samtidig et felles utgangspunkt mellom tilsynet og næringen om å sikre en effektiv og formålstjenlig gjennomføring av IRRD. En implementering som i størst mulig grad bygger på eksisterende prosesser og datagrunnlag, vil etter vårt syn være avgjørende for å oppnå dette målet. Det er derfor ikke tilstrekkelig å slå fast på overordnet nivå at eksisterende rapportering bør gjenbrukes. Dette må operasjonaliseres i regelverk, veiledning og rapporteringsmal. Finans Norge mener at Finanstilsynet bør legge frem en konkret overlappsmatrise før IRRD-rapporteringen fastsettes, og at utgangspunktet bør være at opplysninger som allerede rapporteres til Finanstilsynet, ikke skal rapporteres på nytt med mindre det foreligger et klart og dokumentert behov.

6. Avsluttende merknader

Finans Norge mener at forslaget om et stort forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond ikke bør gjennomføres. Det er ikke dokumentert behov for en slik modell, og forslaget vil påføre foretakene og kundene betydelige kostnader uten at det er vist et tilsvarende finansieringsbehov innenfor fondets avgrensede virkeområde.

Innvendingen gjelder både fondets størrelse og valget av omfattende forhåndsfinansiering som reguleringsmodell. Forslaget kan også gi vesentlige konkurransevirkninger dersom norske forsikringsforetak pålegges kostnader som sentrale konkurrenter i samme marked, herunder EØS-filialer, helt eller delvis unngår.

Forslaget oppfyller etter Finans Norges vurdering heller ikke grunnleggende krav til proporsjonalitet og tilstrekkelig utredning. Særlig er alternative finansieringsmodeller ikke vurdert på en måte som dokumenterer hvorfor en mer fleksibel, behovsbasert og i hovedsak etterskuddsvis løsning ikke vil være tilstrekkelig.

Finans Norge ber derfor om at Finansdepartementet vurderer finansieringsmodellen på nytt før regelverket fastsettes. Vurderingen må omfatte behov, kostnader og virkninger samlet, og må ses i lys av utviklingen i øvrige EØS-land. Målet bør være en mer treffsikker, risikobasert og konkurransenøytral finansieringsmodell, som tar hensyn til forskjeller mellom skadeforsikring og livsforsikring, ulike produkt- og risikogrupper og forholdet til eksisterende garantiordninger.

Gjennomføringen av øvrige IRRD-krav bør samtidig bygge på størst mulig gjenbruk av eksisterende rapportering og styringsprosesser. Dette vil bidra til å redusere administrative byrder og sikre en mer effektiv og proporsjonal gjennomføring av regelverket.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Stefi Kierulf Prytz
direktør

Martin Carlén
fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signaturer