

Høringssvar – gjennomføring av IRRD i norsk rett

1 INNLEDNING

Den Norske Aktuarforening (DNA) viser til høringsbrev 21.april 2026 om nytt krisehåndteringsregelverk for forsikringsforetak (IRRD), med høringsfrist 14. juli 2026. Høringsnotatet er utarbeidet av Finanstilsynet og gjelder nasjonal gjennomføring av direktiv (EU) 2025/1 om gjenoppretting og krisehåndtering for forsikrings- og gjenforsikringsforetak.

Den Norske Aktuarforening støtter gjennomføringen av IRRD i norsk rett og deler målet om et tydeligere rammeverk for gjenoppretting og krisehåndtering i forsikringssektoren, med sikte på å styrke kundevernet og legge til rette for ordnet håndtering av kriser i tråd med direktivets formål. Samtidig vil foreningen understreke at kostnadene ved gjennomføringen må veies opp mot den forventede nytten av de foreslåtte tiltakene, og at det ikke bør innføres særnorske krav som går lenger enn det som er nødvendig for å oppfylle direktivets krav og formål. Foreningen vurderer at en etterskuddsbasert finansieringsmodell gir bedre sammenheng mellom faktisk risiko og finansieringsbehov, samtidig som den reduserer kostnader og kapitalbinding for kundene. I den grad det velges en forhåndsfinansiert løsning er det viktig at fondets størrelse er godt kalibrert i forhold til forventede utbetalinger. Etter foreningens vurdering ser ikke sammenhengen mellom fondets foreslåtte utforming og det underliggende finansieringsbehovet ut til å være tilstrekkelig begrunnet. Uansett finansieringsløsning må fordelingen av kostnader for de ulike aktørene bygge på risikobaserte og forholdsmessige kriterier.

Foreningen vil videre understreke betydningen av at implementeringen i størst mulig grad samordnes med eksisterende styrings- og rapporteringsprosesser etter Solvens II, herunder ORSA og øvrig tilsynsrapportering, samt relevante krav etter DORA. Etter foreningens syn bør foretakene i størst mulig grad kunne gjenbruke eksisterende prosesser, data og dokumentasjon, slik at unødig duplisering av rapportering unngås.

1.1 KRISEHÅNDTERINGSFONDET

Den Norske Aktuarforening støtter at finansieringsordningen i første omgang avgrenses til å dekke NCWO-tap samt direkte kostnader knyttet til krisehåndtering og forberedelser til krisehåndtering, herunder verdivurdering. Foreningen mener samtidig at fondets størrelse og finansieringsmodell må utformes i samsvar med det underliggende finansieringsbehovet, vurdert ut fra forventet tapsomfang og forventet uttrekksfrekvens.

En betydelig forhåndsfinansiert fondsoppbygging innebærer permanent kapitalbinding og kostnader som i siste instans kan belaste både kunder og foretak. Etter foreningens

vurdering forutsetter en slik modell derfor et tydelig og kvantifisert grunnlag. Gitt forsikringssektorens risikoprofil – med langsiktige og i stor grad forhåndsfinansierte forpliktelser og begrenset eksponering for akutt likviditetsrisiko – fremstår finansieringsbehovet innenfor det foreslåtte dekningsområdet som lavfrekvent og begrenset i omfang. Dette tilsier at kundehensynet kan ivaretas uten oppbygging av et betydelig forhåndsfinansiert fond.

Foreningen stiller samtidig spørsmål ved om foreslått fondsstørrelse er tilstrekkelig kalibrert opp mot forventet uttrekksfrekvens og tapsnivå. Når verken historiske erfaringer eller tilgjengelige analyser tilsier et klart behov for en større forhåndsfinansiert ordning, fremstår etterskuddsvis finansiering som en mer proporsjonal og hensiktsmessig løsning.

DNA vil samtidig understreke at beregning av bidrag– enten fondet etableres som forhåndsfinansiert, etterskuddsfinansiert eller som en kombinasjon – må bygge på risikobaserte og forholdsmessige kriterier.

DNA understreker videre at finansieringsmodellen må utformes slik at den reflekterer det samlede markedet og støtter like konkurransevilkår. Dette er særlig viktig i et marked med betydelig innslag av utenlandske filialer, grensekryssende virksomhet og ulik nasjonal implementering. Samtidig er det behov for tydeligere avklaringer om forholdet mellom det foreslåtte fondet og eksisterende ordninger, herunder garantiordninger og andre finansielle sikkerhetsmekanismer. Uten en slik klargjøring øker risikoen for overlapp, mindre målrettet kostnadsfordeling og unødig kompleksitet.

1.2 ØVRIGE VURDERINGER

Den Norske Aktuarforening legger til grunn at regelverket må utformes slik at det er operasjonelt gjennomførbart og konsistent med forsikringssektorens særtrekk. Høringen gir etter vår vurdering begrenset veiledning om praktisk implementering, herunder metodikk, datagrunnlag, rapporteringskrav og ikke minst implementeringstidspunkt og overgangsordninger. Den uklare tidslinjen gjør det krevende å vurdere både gjennomførbarhet og ressursbehov.

Samordning med øvrige regelverk og eksisterende prosesser vil være avgjørende for å begrense kompleksitet og sikre effektiv gjennomføring. Etter foreningens vurdering bør informasjonsbehov og dokumentasjonskrav under IRRD i størst mulig grad bygge på eksisterende prosesser etter ORSA, Solvens II og DORA. Dette vil bidra til mer effektiv implementering, redusere belastningen på foretakene og motvirke at samme eller nært beslektet informasjon må rapporteres i flere parallelle spor.

Foreningen mener også at dette er et sentralt proporsjonalitetshensyn ved norsk gjennomføring: Nye krav bør gi reell merverdi for beredskap og krisehåndtering, og ikke først og fremst føre til økt administrativ belastning, overlappende rapportering eller etablering av nye parallelle prosesser der eksisterende regelverk allerede dekker informasjonsbehovet.

2 OVERORDNET VURDERING AV FINANSIERINGSMODELLEN

I høringen foreslås det å etablere et krisehåndteringsfond som i første omgang avgrenses til å omfatte til å dekke NCWO-tap samt direkte kostnader knyttet til krisehåndtering og forberedelser til krisehåndtering, herunder verdivurdering. Videre mener Finanstilsynet at 25 milliarder kroner kan være en passende størrelse for et krisetiltaksfond for forsikringsforetak, og vurderer at minst halvparten bør forhåndsfinansieres ved at forsikringsforetakene betaler bidrag i en oppbyggingsfase over ti år.

Etter foreningens vurdering er det ikke tilstrekkelig sammenheng mellom fondets foreslåtte utforming og det underliggende finansieringsbehovet. Når ordningen samtidig innebærer permanent kapitalbinding og kostnader som i siste instans kan belaste kundene, bør det stilles høye krav til begrunnelsen for en betydelig forhåndsfinansiert modell. Foreningen mener at en betydelig forhåndsfinansiert fondsoppbygging bør forutsette et tydelig og kvantifisert grunnlag, ettersom modellen innebærer permanent kapitalbinding og kostnader som i siste instans kan belaste kundene uten at nytten er tilsvarende tydeliggjort.

I det følgende utdypes vurderingene knyttet til fondets dekningsområde, forholdet mellom formål og fondsstruktur, erfaringer fra tidligere ordninger, samt implikasjoner for finansieringsmodell og praktisk gjennomføring

2.1 FONDETS STØRRELSE BØR VÆRE STRENGT BEGRENSET

Krisehåndteringsfondets formål følger av bestemmelsene om resolution financing arrangements i IRRD (Direktiv (EU) 2025/1), særlig artikkel 81. Fondet skal sikre tilgang til midler for å gjennomføre krisehåndteringstiltak, men ikke dekke foretakenes tap. Formålet er dermed avgrenset til kostnader knyttet til selve håndteringen av kriser, herunder administrative kostnader og eventuell kompensasjon etter NCWO-prinsippet.

NCWO (No Creditor Worse Off), regulert i artikkel 55–57, innebærer at kreditorer og forsikringstakere ikke skal stilles dårligere ved krisehåndtering enn de ville blitt ved en hypotetisk insolvensbehandling. Prinsippet operasjonaliseres gjennom en etterfølgende verdsettelse, hvor det faktiske utfallet av krisehåndteringen sammenlignes med et kontrafaktisk referansescenario.

Beregningen av et eventuelt kompensasjonsbehov forutsetter dermed en konsistent sammenstilling av to separate verdsettelsesløp: (i) en verdsettelse av gjennomført krisehåndteringstiltak og (ii) en simulert realisasjon av foretakets eiendeler og forpliktelser under insolvens. Differansen mellom disse to utfallene danner grunnlaget for et eventuelt NCWO-krav. Beregningen er iboende avhengig av en rekke forutsetninger, herunder valg av verdsettelsesmetodikk, diskonteringsrenter, tidshorisont og håndtering av usikkerhet, og vil derfor kunne variere med faktiske forhold i den enkelte sak.

Et sentralt trekk ved NCWO-mekanismen er at det kun er et eventuelt negativt avvik relativt til insolvensutfallet som gir grunnlag for kompensasjon. Prinsippet innebærer dermed ikke dekning av samlede tap eller restruktureringskostnader, men fungerer som en avgrensning av det finansielle ansvaret til differansebeløp som først kan fastsettes etter at krisehåndteringen er gjennomført.

Når finansieringsbehovet i hovedsak er knyttet til NCWO-mekanismen, innebærer dette at det relevante kostnadsbildet ikke kan forstås som et forhåndsdefinert kapitalbehov. I stedet reflekterer det et etterfølgende beregnet differansebeløp, som vil avhenge av konkrete hendelsesforløp, valg av krisehåndteringstiltak og anvendt verdsettelsesmetodikk.

Dette har betydning for hvordan et eventuelt finansieringsbehov kan vurderes. Ettersom NCWO først kan fastsettes etter gjennomført håndtering, og samtidig er sensitivt for forutsetninger og scenarioantakelser, er det begrenset grunnlag for å kalibrere et generelt fondsnivå med høy presisjon på forhånd. Estimater vil nødvendigvis måtte baseres på forenklete antakelser og vil kunne gi betydelige avvik fra faktisk behov i enkeltsaker.

I et slikt perspektiv fremstår finansieringsbehovet mer som hendelsesdrevet og situasjonsavhengig enn som et stabilt, løpende kapitalbehov. Dette trekker i retning av finansieringsløsninger som i større grad er tilpasset faktiske hendelser, fremfor modeller basert på omfattende forhåndsoppbygging av midler. En slik tilnærming vil også bidra til bedre samsvar mellom det faktiske finansieringsbehovet og de kostnader som påføres foretak og kunder.

Foreningen ønsker at løsningen i størst mulig grad reflekterer risiko. Dette kan blant annet ivaretas gjennom fordelingsnøkkelen. Etter foreningens vurdering er det vesentlig enklere å oppnå i en etterskuddsvismodell enn i en forhåndsfinansiert ordning, ettersom bidragene da kan fastsettes med utgangspunkt i den konkrete situasjonen og foretakenes faktiske risikoprofil.

Dette skiller seg tydelig fra banksektoren, hvor krisehåndtering i langt større grad er drevet av kortsiktige likviditetsutfordringer og hensynet til å opprettholde kritiske funksjoner i finanssystemet. I slike situasjoner kan det være behov for rask mobilisering av betydelig kapital, noe som har vært en sentral begrunnelse for etablering av omfattende forhåndsfinansierte ordninger.

For forsikringsforetak er bildet et annet. Forpliktelsene er gjennomgående langsiktige og i stor grad forhåndsfinansierte, og eventuelle solide utfordringer utvikler seg normalt over tid snarere enn akutt. Behovet for umiddelbar likviditet er derfor mer begrenset. Eventuelle finansieringsbehov oppstår typisk som et resultat av verdsettelsesmessige forskjeller som først kan fastsettes i etterkant av gjennomført krisehåndtering, herunder gjennom NCWO-mekanismen.

Samlet innebærer dette at finansieringsbehovet i forsikringssektoren i hovedsak er knyttet til konkrete hendelser og etterfølgende beregninger, fremfor løpende beredskap for akutte likviditetskriser. Dette taler for en mer behovsbasert finansieringsmodell, hvor midler innkreves når et faktisk behov har materialisert seg, fremfor etablering av et omfattende forhåndsfinansiert fond.

2.2 ERFARINGER MED SILVER OG ALPHA

Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering er det metodisk krevende å fastsette størrelsen på et eventuelt NCWO-beløp på forhånd. NCWO er per definisjon et differansebeløp mellom det faktiske utfallet under krisehåndtering og et kontrafaktisk utfall ved ordinær insolvensbehandling. Størrelsen vil derfor bero på det konkrete

hendelsesforløpet, markedsforholdene på tidspunktet, anvendt verdsettelsesmetodikk og hvilke krisehåndteringstiltak som faktisk tas i bruk. Dette innebærer at finansieringsbehovet ikke kan anslås med høy presisjon ex ante, men i hovedsak vil være hendelsesdrevet og beheftet med betydelig usikkerhet.

For å illustrere både størrelsesorden og karakteren av et slikt finansieringsbehov, viser foreningen til erfaringene fra Silver Pensjonsforsikring og Alpha Insurance. I Silver-saken ble alderspensjonskapitalen redusert med 0,7604 prosent som ledd i administrasjonsløsningen, etter at nåverdien av ytelsene og nye premiereserver var fastsatt før porteføljeoverdragelsen. Dette indikerer at differansen mellom faktisk løsning og et alternativt insolvensutfall i denne saken var begrenset.

I Alpha-saken ble kundekrav i hovedsak håndtert gjennom eksisterende ordninger, herunder garantiordningen for skadeforsikring og senere statlige tiltak for visse erstatningskrav. Samtidig ble den praktiske behandlingen av kravene lagt til konkursboet og dets saksbehandlingsapparat. Erfaringen fra Alpha illustrerer dermed først og fremst at kostnads- og finansieringsbildet i slike saker i stor grad påvirkes av hvordan eksisterende ordninger, garantiordninger og konkursbehandling virker sammen, snarere enn av behovet for et særskilt stort forhåndsfinansiert fond.

Silver- og Alpha-sakene illustrerer også at kostnader ved verdivurdering, administrativ oppfølging og praktisk håndtering i krisesituasjoner er hendelsesutløste og situasjonsbestemte. Etter foreningens vurdering er det her viktig å skille mellom kostnader ved selve krisehåndteringen — som verdivurdering, porteføljeoverdragelse og andre tiltak for å muliggjøre en ordnet løsning — og kostnader ved ordinær saksbehandling i konkurs eller administrasjonsbo, herunder behandling av individuelle krav. I Silver inngikk beregning av nåverdier og premiereserver som del av gjennomføringen av administrasjonsløsningen, mens Alpha i større grad illustrerer etterfølgende kravsbehandling og boadministrasjon.

Samlet sett tilsier disse erfaringene at både NCWO-relaterte beløp og kostnader knyttet til verdivurdering og krisehåndtering i forsikringssektoren normalt vil være situasjonsavhengige, vanskelige å anslå presist på forhånd og ofte begrensede i omfang. Dette understøtter etter foreningens syn at det underliggende finansieringsbehovet gjennomgående vil være lavt og hendelsesdrevet, og at en betydelig forhåndsfinansiert fondsoppbygging derfor fremstår som lite proporsjonal. En slik usikker og case-spesifikk kostnadsprofil taler i stedet for en modell der finansieringen i hovedsak kan skje behovsbasert og etterskuddsvis.

2.2.1 Silver

Silver Pensjonsforsikring er det mest relevante norske eksempelet på håndtering av en alvorlig solvenssituasjon i livsforsikring. Selskapet ble satt under offentlig administrasjon i 2017, og løsningen som senere ble valgt bygget på en kontrollert administrasjonsprosess, overdragelse av sentrale kontrakter til Storebrand, omberegning av ytelsene, konvertering av fripoliser og en begrenset nedsettelse av enkelte forsikringskrav. Den direkte årsaken til offentlig administrasjon var at selskapet ikke var i stand til å oppfylle Solvens II-kravene til forsikringstekniske avsetninger og kapitalkrav, til tross for ett års dispensasjon til å rette forholdet. Finanstilsynet ga 19. desember 2017 samtykke til å inngå overdragelsesavtalen

med Storebrand, herunder at fripoliser og IPA Trad kunne omberegnes med diskonteringsrente 2,75 prosent, konverteres til fripoliser med investeringsvalg og at forsikringskrav inkludert renter kunne nedsettes med inntil 1,25 prosent. Den endelige løsningen som ble gjennomført i januar 2018 innebar imidlertid en faktisk nedsettelse på 0,7604 prosent for alderspensjonskapitalen.¹

De finansielle konsekvensene for kundene var dermed begrensede i bokført forstand, men ikke nødvendigvis ubetydelige i økonomisk forstand. For pensjonskapitalbevis og IPA Link ble alderspensjonskapitalen inkludert renter beregnet til 308 996 225 kroner, og deretter satt ned med 2 349 631 kroner til 306 646 594 kroner, tilsvarende 0,7604 prosent. Den samme prosentsatsen ble lagt til grunn for fripoliser og IPA Trad som ble overført til Storebrand. Samtidig ble utførelser videreført med samme beløp som tidligere. Finanstilsynet presiserte også at nedsettelsen i praksis innebar full dekning av alderspensjonskapitalen slik den var beregnet per fristdagen, mens det ikke ble gitt full dekning for renter opptjent i perioden frem til 31. desember 2017. Det betyr at det direkte bokførte kundetapet var lite, og i hovedsak knyttet til bortfall av deler av renteopptjeningen og en mindre nedsettelse av alderspensjonskapitalen.² De økonomiske virkningene utover dette knytter seg i hovedsak til konvertering til fripoliser med investeringsvalg og bortfall av rentegaranti. Slike effekter påvirker imidlertid ikke NCWO-vurderingen, ettersom tilsvarende verdireduksjoner i realiteten må antas å oppstå også ved en ordinær konkursbehandling. Dersom Silver vurderes gjennom et NCWO-perspektiv, er bildet etter vår vurdering at forskjellen mellom faktisk utfall og et hypotetisk konkursutfall for kundene ville vært liten. Administrasjonsboet hadde beregnede fortrinnsberettigede forsikringskrav på 10 014 289 388 kroner og tilgjengelige verdier på 9 948 637 316 kroner etter avsetninger til gjenværende massekrav mv., altså en underdekning på 65 652 072 kroner. Det tilsvarer om lag 0,66 prosent av de samlede forsikringskravene. Den faktisk gjennomførte løsningen ga en nedsettelse av alderspensjonskapitalen på 0,7604 prosent, altså et nivå som ligger svært nær det bokførte underdekningsnivået i boet. På bokført basis tilsier dette at et eventuelt NCWO-krav for kundene ville vært svært begrenset, siden kundene i den gjennomførte løsningen i hovedsak fikk et utfall som lå tett opp mot det en mekanisk insolvensfordeling ville gitt.

På et markedsverdi- eller realisasjonsbasert grunnlag er det etter vår vurdering enda mindre grunnlag for å anta et positivt NCWO-krav for kundene. En ordinær konkurs eller uordnet avvikling ville normalt innebære høyere realisasjonskostnader, større usikkerhet knyttet til forvaltning og oppgjør, og svakere mulighet til å bevare kontraktsverdi gjennom en kontrollert overdragelse. Den faktisk valgte løsningen innebar derimot en ordnet overføring til Storebrand og en kontrollert videreføring av kontraktene. Selv om enkelte kunder kan ha opplevd et økonomisk verdifall utover den bokførte nedsettelsen, særlig som følge av endret produktstruktur og redusert garantiinnhold, fremstår dette i et NCWO-perspektiv som en konsekvens som realistisk sett neppe ville vært mindre ved en ren insolvensbehandling. Silver-saken illustrerer derfor at et eventuelt NCWO-beløp for kundene i praksis ville vært meget begrenset.

¹ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-12-19-2237>

² Søknad mv. knyttet til administrasjonsløsning i Silver Pensjonsforsikring AS Under Offentlig Administrasjon

Det er samtidig viktig å presisere tidslinjen i regelverksperspektiv. Silver-saken begynte før Solvens II-innføringen i Norge. Solvens II ble innført i 2016, i 2016 fikk Silver dispensasjon fra Solvens II-krav for å rette opp forhold. i 2017 ble Silver satt under offentlig administrasjon da selskapet ikke klarte å oppfylle kravene. Det er likevel riktig å påpeke at problemforløpet startet tidligere: Finanstilsynet iverksatte tidlige tiltak mot Silver allerede i 2011, og nytegning ble stanset i 2015. Saken illustrerer derfor både at vesentlige deler av oppbyggingen av problemene skjedde før Solvens II var fullt operativt, og at den endelige håndteringen fant sted etter at Solvens II-regelverket var innført. Samtidig innførte Solvens II et mer markedsverdibasert regime for verdsettelse av forsikringstekniske avsetninger, samt et risikosensitivt kapitalkrav. Dette reduserer både sannsynligheten for at et forsikringsselskap mister solvensen, og – dersom dette likevel skjer – risikoen for at kundene påføres tilsvarende økonomiske tap, ettersom forskjellene mellom bokført og økonomisk verdi av forpliktelsene er betydelig mindre. Dette er en viktig nyanse ved vurderingen av hvor representativ Silver-saken er for dagens reguleringsmiljø.

2.2.2 Alpha

Alpha Insurance representerer et relevant eksempel på håndtering av en insolvens i skadeforsikring, med særlig betydning for vurdering av finansiering, kundevern og grensekryssende virksomhet. Selskapet, med hovedsete i Danmark, opererte også i Norge gjennom både filial (NUF) og grensekryssende virksomhet. Etter konkursen ble kravene håndtert gjennom ulike mekanismer avhengig av hvordan forsikringen var tegnet, noe som gir et viktig empirisk grunnlag for vurdering av hvordan regelverk og finansieringsordninger fungerer i praksis.

Kundene ble i realiteten delt i to hovedgrupper. For kunder forsikret gjennom den norske filialen (NUF), ble kravene dekket av den norske garantiordningen for skadeforsikring. Denne ordningen er innkallingsbasert, og det ble innkalt om lag 50 millioner kroner fra medlemsforetakene for å dekke kravene. For kunder som hadde tegnet forsikring direkte hos Alpha gjennom grensekryssende virksomhet, var situasjonen en annen. Disse kundene falt utenfor både den danske og den norske garantiordningen, noe som ble avklart gjennom rettsbehandling. For å sikre dekning for denne gruppen valgte den norske staten å etablere en særskilt løsning, hvor det ble bevilget om lag 110 millioner kroner til dekning av kravene, med hjemmel i finansforetaksforskriften § 20A-8. Staten trådte samtidig inn i kravene mot konkursboet.

De finansielle konsekvensene for kundene var dermed i hovedsak avhengig av tilgangen til garantiordninger eller særskilte statlige tiltak. For kunder omfattet av garantiordningen ble kravene i det vesentlige dekket, og kundevernet fungerte etter hensikten. For kunder uten slik dekning var utfallet i utgangspunktet et direkte tap (tilsvarende konkursutfall), men dette ble i praksis mitigert gjennom statlig inngripen. Saken illustrerer dermed at kundevern i stor grad er avhengig av hvordan garantiordninger er avgrenset, og at det kan oppstå betydelige forskjeller mellom kundegrupper basert på juridisk struktur fremfor faktisk risiko.

Fra et NCWO-perspektiv er implikasjonene klare. For kunder dekket av garantiordningen tilsvarte utbetalingen i praksis minst det en konkursbehandling ville gitt, og NCWO-prinsippet var dermed oppfylt. For kunder uten dekning ville konkursutfallet i utgangspunktet vært referansescenarioet, og NCWO-kravet ville dermed vært null. Den

statlige kompensasjonsløsningen innebar imidlertid at disse kundene i ettertid ble stilt bedre enn konkursutfallet, noe som understreker at NCWO i denne typen saker ikke nødvendigvis vil generere finansieringsbehov, men i praksis ofte ligger nær null.

Alpha-saken peker samtidig på en sentral strukturell problemstilling: det er ikke nødvendigvis samsvar mellom hvor risiko oppstår (det nasjonale markedet) og hvilke mekanismer som finansierer kundevertet. Når deler av markedet opererer grensekryssende, kan nasjonale garantiordninger og finansieringsmodeller få begrenset treffsikkerhet. Dette kan medføre ulik behandling av kunder og skape behov for ad hoc-løsninger, slik tilfellet var i Alpha.

2.3 NEGATIV KONSEKVENSER FOR KUNDEVERN

Et omfattende forhåndsfinansiert krisehåndteringsfond vil etter Den Norske Aktuarforenings vurdering kunne ha negative konsekvenser for kundevertet. Kostnadene ved oppbygging og forvaltning av fondet, samt den tilhørende kapitalbindingen, vil over tid i hovedsak bæres av kundene gjennom høyere premier eller lavere avkastning, uten at dette gir en tilsvarende økning i faktisk beskyttelse.

Dette forsterkes av at finansieringsmodellen ikke nødvendigvis omfatter hele det norske markedet. Betydelige aktører opererer under andre tilsyn gjennom utenlandske filial og grensekryssende virksomhet og vil ofte være underlagt mindre kapitalkrevende finansieringsmodeller, typisk med hovedvekt på etterskuddsfinansiering. Dette kan gi lavere priser. Kundene vil derfor ha insentiv til å velge aktører regulert av andre tilsyn, særlig fordi de i praksis i liten grad forholder seg til hvorvidt forsikringsselskap er regulert av norsk eller utenlandsk tilsyn.

Over tid kan dette føre til at virksomhet flyttes ut av norsk reguleringsregime. En slik utvikling innebærer en regulatorisk risiko og kan svekke det samlede kundevertet, ettersom tilsynsdekningen reduseres og finansieringsbyrden i større grad bæres av en mindre del av markedet. Et stort forhåndsfinansiert fond kan dermed bidra til konkurransevridding og i siste instans føre til dårligere beskyttelse for norske kunder.

2.4 FINANSIERING AV KRISEHÅNTERINGSFOND

2.4.1 Forhåndsfinansiert vs etterskuddsbasert finansiering

Valg av finansieringsmodell for krisehåndtering innebærer en avveining mellom hensynet til tilgjengelig finansiering, kostnadseffektivitet og kundevertet. I praksis står man overfor to hovedtilnærminger: forhåndsfinansierte og etterskuddsbaserte modeller. Tabellen nedenfor oppsummerer sentrale forskjeller mellom disse tilnærmingene, med særlig vekt på implikasjoner for kostnader, gjennomførbarhet og markedsvirkninger.

Den Norske Aktuarforening vurderer at en etterskuddsbasert finansieringsmodell gir bedre sammenheng mellom faktisk risiko og finansieringsbehov, samtidig som den reduserer kostnader og kapitalbinding for kundene. Et omfattende forhåndsfinansiert fond fremstår som lite proporsjonalt og kan gi uheldige konkurransevrirkninger uten å styrke kundevertet tilsvarende.

Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering er behovet for umiddelbar tilgang til midler ved krisehåndtering i forsikringssektoren begrenset. Forsikringsforetak skiller seg fra banker ved at forpliktelsene gjennomgående er langsiktige og i stor grad forhåndsfinansierte, samtidig som sektoren har lavere eksponering for akutt likviditetsrisiko og ikke samme rolle i betalingssystemet eller samme sårbarhet for raske uttak som banksektoren.

Dette innebærer at krisehåndtering i forsikring normalt ikke vil være preget av det samme tidspresset som i bank, hvor umiddelbar tilgang til finansiering kan være avgjørende for å sikre videreføring av kritiske funksjoner og dempe systemvirkninger. IRRD er også utformet med flere forsikringsspesifikke virkemidler, herunder planlegging, tidlig inngripen, verdsettelse og ulike former for ordnet avvikling eller porteføljeoverdragelse, noe som understøtter at håndteringen i større grad kan skje strukturert og situasjonstilpasset.

Foreningen kan derfor ikke se at det er godtgjort at etterskuddsvis innkalling i seg selv vil svekke muligheten for effektiv krisehåndtering. Tvert imot tilsier forsikringssektorens risikoprofil at det i de fleste tilfeller vil være tid og handlingsrom til å fastsette finansieringsbehovet og gjennomføre innkalling uten at dette i seg selv undergraver gjennomføringen av nødvendige tiltak.

Foreningen mener videre at argumentet om økt moralsk hasard ved etterskuddsvis finansiering har begrenset vekt i forsikringssektoren. Forsikringsforetak er allerede underlagt en omfattende Solvens II-rammeverk med risikobaserte kapitalkrav, krav til risikostyring, og IRRD bygger i tillegg på tidlig inngripen og gjenopprettings- og krisehåndteringsplaner. Samlet innebærer dette at foretak med høyere risiko i utgangspunktet møtes med regulatoriske og tilsynsmessige disiplineringsmekanismer før en krisesituasjon oppstår.

Det er derfor ikke nærliggende å legge til grunn at en etterskuddsvismodell i vesentlig grad vil svekke insentivene til god risikostyring. Etter foreningens syn kan det tvert imot være lettere å utforme en risikosensitiv og forholdsmessig kostnadsfordeling i en etterskuddsvismodell, fordi bidragene da kan fastsettes i lys av den konkrete hendelsen, foretakenes faktiske risikoprofil og markedsaktivitet på innkallingstidspunktet.

Heller ikke argumentet om prosyklisk effekt fremstår som avgjørende i denne sammenhengen. Prosyklikalitet er et relevant hensyn i bank, hvor akutt likviditetsstress og smitte kan forsterke en krise raskt, men dette hensynet har etter foreningens vurdering mindre tyngde i forsikringssektoren, nettopp fordi forpliktelsene er mer langsiktige og kriseforløpene gjennomgående mindre preget av umiddelbar uttrekksdynamikk.

Etter Den Norske Aktuarforenings syn tilsier dette samlet at behovet for forhåndsoppbygde midler bør vurderes restriktivt. Når det underliggende finansieringsbehovet fremstår som lavfrekvent, situasjonsavhengig og i mange tilfeller håndterbart uten umiddelbar tilgang til et betydelig fond, fremstår etterskuddsvis finansiering som en mer proporsjonal og forsikringsfaglig tilpasset løsning.

Tema	Forhåndsfinansiert	Etterskuddsbasert
Finansiell robusthet	Kan gi umiddelbar tilgang til midler	Midler mobiliseres ved behov
Kapitalbinding	Betydelig kapital binding over tid	Minimal kapitalbinding
Kostnad for kunder	Høy – bæres løpende gjennom premie/avkastning	Lavere – kostnader oppstår kun ved behov
Treffsikkerhet	Risiko for overdimensjonering	Høy – koblet til faktisk hendelse
Kundevern	Begrenset marginal effekt	Opprettholder vern uten unødvendige kostnader
Incentiver	Kan svekke disiplin (prefinansiert buffer)	Bedre sammenheng mellom risiko og kostnad
Implementering	Krever nye systemer og struktur	Kan bygge på eksisterende ordninger
Kompleksitet	Høy (forvaltning, kalibrering)	Lavere og mer fleksibel
Konkurranseseffekt	Risiko for konkurransevridding mot utenlandske aktører	Mer nøytral, mindre regulatorisk skjevhet
Dekning av markedet	Ofte begrenset til nasjonale aktører	Bedre tilpasset faktiske hendelser, inkl. grensekryssende utfordringer

2.4.2 Risikobasert og forholdsmessig bidrag

DNA vil understreke at beregning av bidrag må utformes slik at de i størst mulig grad reflekterer den underliggende risikoen i markedet. Dette gjelder uavhengig av om ordningen etableres som forhåndsfinansiert, etterskuddsfinansiert eller som en kombinasjon av disse. Etter foreningens vurdering bør bidragene fastsettes ut fra risikobaserte, forholdsmessige og forhåndsdefinerte kriterier, slik at modellen både er risikosensitiv og tilstrekkelig forutsigbar.

Dette er viktig fordi forsikringsmarkedet er heterogent, med vesentlige forskjeller mellom skade- og livsforsikring, mellom produkter med og uten garantier, med og uten bufferfond, og mellom porteføljer med kort og langhale. En modell som ikke i tilstrekkelig grad reflekterer slike forskjeller, vil kunne gi en kostnadsbelastning med svak sammenheng mellom underliggende risiko og bidrag. Samtidig må kriteriene være tilstrekkelig standardiserte og transparente til å sikre etterprøvbarehet, operasjonell gjennomførbarhet og forutsigbarhet for foretakene.

Etter DNAs vurdering må en hensiktsmessig modell derfor kombinere risikosensitivitet, forholdsmessighet og forutsigbarhet. Dette er nødvendig for å sikre at bidragene står i rimelig forhold til foretakenes risikoprofil og forventede belastning, og for å understøtte en ordning som er faglig konsistent og legitim over tid.

2.5 VALG AV FINANSIERINGSMODELL – NORDISK PERSPEKTIV OG STATUS

Utformingen av finansieringsmodeller under IRRD skjer innenfor et betydelig nasjonalt handlingsrom, noe som reflekteres i ulike tilnærminger på tvers av nordiske land. Selv om implementeringen fortsatt er under utvikling, peker de foreliggende vurderingene i retning av modeller med begrenset forhåndsoppbygging og større vekt på behovsbasert finansiering.

I Sverige legger offentlig utredning (SOU 2025:97) til grunn at finansieringsbehovet i forsikringssektoren i hovedsak er avgrenset og knyttet til konkrete krisehåndteringstiltak, herunder eventuell kompensasjon etter NCWO-prinsippet. Dette har resultert i en tilnærming hvor finansiering primært skjer etterskuddsvis, eventuelt supplert med et begrenset forhåndselement. Senere utvikling indikerer fortsatt en moderat modell, hvor omfanget av forhåndsfinansiering holdes på et relativt lavt nivå.

I Danmark synes implementeringsarbeidet å være orientert mot løsninger som i størst mulig grad begrenser kapitalbinding og administrative byrder, blant annet gjennom vektlegging av fleksibilitet og gjenbruk av eksisterende rammeverk³. Dette peker i retning av en pragmatisk tilnærming, hvor finansieringsmekanismer tilpasses det forventede behovet snarere enn å baseres på omfattende oppbygging av fond i forkant.

Samlet indikerer dette at nordiske tilnærminger i hovedsak søker å balansere tilgang til finansiering med hensynet til proporsjonalitet og effektiv kapitalbruk. Forskjellene i modellvalg understreker samtidig betydningen av å vurdere finansieringsløsninger i lys av konkurranseforhold og grensekryssende virksomhet, gitt et integrert marked med aktører under ulike tilsynsregimer.

I et slikt perspektiv fremstår det særlig viktig at nasjonale løsninger utformes med sikte på konsistens og sammenlignbarhet, for å redusere risiko for skjevheter i rammevilkår og uønskede tilpasninger i markedet.

2.6 SAMSPILL MED EKSISTERENDE ORDNINGER

Det eksisterer allerede flere etablerte regelverk og ordninger i Norge som ivaretar både kundebeskyttelse og håndtering av krisesituasjoner i forsikringssektoren. Dette omfatter blant annet garantiordninger, trafikkforsikringsordningen, yrkesskadedekning og naturskadeordningen. Disse mekanismene har som formål å sikre utbetaling til kunder og skadelidte ved insolvens eller ekstraordinære hendelser, og dekker dermed sentrale elementer av det samme formålet som et foreslått krisehåndteringsfond.

Eksisterende ordninger bidrar allerede til tapsabsorpsjon og kundevern, og reduserer behovet for å etablere en ny og parallell finansieringsmekanisme. Samtidig vil innføring av

³ <https://regelforum.dk/anbefalinger/irrd>

et nytt fond kunne føre til overlapp med eksisterende strukturer, med risiko for dobbel betaling og ineffektiv bruk av kapital. Det pågår og har pågått høringer og videreutvikling av enkelte av disse ordningene, noe som tilsier at det allerede finnes en dynamikk i regelverket som kan tilpasses nye behov.

På denne bakgrunn fremstår det som hensiktsmessig å vurdere i hvilken grad eksisterende modeller og rapporteringsrammer kan gjenbrukes og videreutvikles, fremfor å etablere nye systemer. En slik tilnærming kan redusere kompleksitet og rapporteringsbyrden for foretakene. Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering mangler det imidlertid en samlet analyse av hvordan disse eksisterende ordningene virker sammen, og hvilken samlet dekning de gir i et krisescenario. Uten en slik helhetlig vurdering er det krevende å begrunne behovet for et nytt krisehåndteringsfond.

3 GRENSEKRYSSENDE FORHOLD OG KONKURRANSE

Grensekryssende virksomhet er en sentral problemstilling i det europeiske forsikringsmarkedet, som i økende grad er integrert på tvers av land. Dette innebærer at foretak opererer under ulike tilsynsmyndigheter, hvor hjemlandstilsynet har hovedansvar, mens vertslandet har en mer begrenset rolle. Eksempler på dette er store aktører i Norge som If og Tryg, som opererer gjennom filialer under svensk og dansk tilsyn, samt norske aktører med virksomhet i andre markeder, som Gjensidige i Danmark og Sverige.

Alpha Insurance-saken illustrerer tydelig konsekvensene av slike strukturer. Ulik regulering og avgrensning av garantiordninger førte til at kunder ble behandlet forskjellig avhengig av hvordan forsikringen var tegnet – gjennom filial eller grensekryssende virksomhet. Dette synliggjør at dagens rammeverk ikke fullt ut sikrer likebehandling av kunder, og at tilsynsstruktur og jurisdiksjon kan ha vesentlig betydning for faktisk kundevern.

Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering understreker dette behovet for bedre harmonisering av implementering og tilsynspraksis, samt tettere koordinering mellom tilsynsmyndigheter. En finansieringsmodell for krisehåndtering må utformes slik at den reflekterer det faktiske risikobildet i markedet, inkludert aktivitet gjennom filialer og grensekryssende virksomhet, og sikrer like konkurransevilkår på tvers av foretak og jurisdiksjoner.

Dersom finansieringsmodellen avviker vesentlig mellom land, eller kun i begrenset grad omfatter det samlede markedet, vil dette kunne gi opphav til uønskede tilpasninger. Over tid kan dette føre til regulatorisk arbitrasje, hvor virksomhet flyttes til jurisdiksjoner med lavere kostnader, redusert norsk tilsynsdekning, og i siste instans svekket kundevern. En harmonisert og konkurransenøytral tilnærming er derfor avgjørende for å sikre både effektiv krisehåndtering og likeverdige rammebetingelser i et integrert europeisk marked.

4 ANDRE SENTRALE IRRD-ELEMENTER

4.1 TIDSPLAN FOR NORSK IMPLEMENTERING

IRRD (Direktiv (EU) 2025/1) skal gjennomføres i EU fra 30. januar 2027, og utgjør et omfattende og nytt regelverk for krisehåndtering av forsikringsforetak. Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering er dette et komplekst regelverk, som både innebærer nye krav til foretakene og etablering av nye prosesser og myndighetsfunksjoner. Det er derfor viktig at implementeringen i norsk rett skjer på en forutsigbar og hensiktsmessig måte. Per i dag fremstår tidslinjen for gjennomføring i Norge som uklar, og foreningen mener det er behov for at tilsynsmyndighetene gir tydeligere føringer for forventet implementeringstidspunkt, herunder overgangsordninger og prioritering av sentrale elementer i regelverket. Dette er avgjørende for at foretakene skal kunne planlegge ressurser og sikre en effektiv og proporsjonal etterlevelse.

4.2 BRRD-INSPIRERT IMPLEMENTERING FREMFOR SEKTORTILPASSET IRRD-MODELL

Den Norske Aktuarforening vurderer at flere sentrale elementer i det norske forslaget samlet sett indikerer en tilnærming som ligger nærmere bankregelverket (BRRD) enn den sektortilpassede modellen som ligger til grunn i IRRD. Dette gjelder særlig utformingen av finansieringsordningen, hvor det legges opp til en delvis forhåndsfinansiert modell med et relativt stort fond og et bredt anvendelsesområde. En slik tilnærming er i stor grad konsistent med bankregelverket, hvor behovet for rask tilgang til kapital og håndtering av likviditetskriser har vært avgjørende, men fremstår mindre direkte overførbar til forsikringssektoren.

Videre reflekterer strukturen i forslaget i betydelig grad eksisterende regelverk for banker, herunder organisering av myndighetsroller, bruk av planverk og finansieringslogikk. Selv om dette kan bidra til effektiv implementering og utnyttelse av eksisterende kompetanse, innebærer det samtidig en risiko for at regelverket ikke i tilstrekkelig grad tilpasses forsikringssektorens særtrekk. Forsikringsforetak kjennetegnes av langsiktige forpliktelser, lavere likviditetsrisiko og et mer gradvis kriseforløp, hvor behovet for umiddelbar kapitaltilgang normalt er begrenset.

IRRD og EIOPAs tilnærming legger i større grad vekt på disse særtrekkene, blant annet gjennom fokus på proporsjonalitet, fleksibilitet og et finansieringsbehov som i hovedsak avgrenses gjennom NCWO-prinsippet. Dette tilsier at finansieringsbehovet typisk vil være begrenset og hendelsesdrevet, snarere enn noe som krever omfattende forhåndsoppbygging av midler. På denne bakgrunn fremstår den norske modellen som mer kapitalkrevende og mindre behovstilpasset enn det som følger av direktivets underliggende logikk.

Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering bør implementeringen i norsk rett i større grad reflektere denne sektorspesifikke tilnærmingen. Dette innebærer blant annet å legge større vekt på behovsbasert finansiering, tydeligere avgrensning av fondets formål, og en mer direkte kobling mellom faktisk risiko og finansieringsbehov. En slik tilnærming vil i

større grad bidra til et proporsjonalt regelverk som ivaretar både kundevern og effektiv ressursbruk.

4.3 OPERASJONELL BELASTNING

Den Norske Aktuarforening legger til grunn at høringsnotatet i hovedsak gir en overordnet beskrivelse av rammeverk og prinsipper, mens det i begrenset grad foreligger konkrete operasjonelle avklaringer. Dette gjelder særlig metodikk for verdivurdering og NCWO-beregninger, detaljerte rapporteringskrav, samt hvordan IRRD skal integreres med eksisterende prosesser som ORSA, Solvens II og DORA.

Videre er det også betydelig usikkerhet knyttet til den praktiske anvendelsen av finansieringsordningen. Dette omfatter blant annet når fondet faktisk kan tas i bruk, hvordan en eventuell etterskuddsvis innkalling av midler skal gjennomføres i praksis, samt hvordan finansieringsordningen skal spille sammen med eksisterende ordninger, herunder garantiordningen for skadeforsikring og andre kompenserende mekanismer. Slike forhold er sentrale for å forstå både reelt finansieringsbehov, likviditetseffekter og operasjonell gjennomførbarhet i en krisesituasjon.

Fraværet av slike avklaringer gjør det krevende for foretakene å vurdere implementeringsomfang, ressursbehov og systemtilpasninger. Dette forsterkes av at implementeringstidspunktet i norsk rett fortsatt er uklart, og at flere sentrale detaljer forventes fastsatt gjennom senere EIOPA-retningslinjer og tekniske standarder.

5 SAMSPILL MED ØVRIG REGELVERK

IRRD introduserer flere krav til planverk, rapportering og krisehåndtering som i betydelig grad overlapper med eksisterende regelverk i forsikringssektoren, herunder ORSA, Solvens II-rapportering og DORA. Dette gjelder særlig krav til risikovurderinger, stresstesting, datagrunnlag og operasjonell robusthet. Etter Den Norske Aktuarforenings vurdering innebærer dette en risiko for unødvendig dobbeltarbeid og etablering av parallelle prosesser, dersom implementeringen ikke i tilstrekkelig grad bygger på eksisterende strukturer.

Foreningen anbefaler derfor at gjennomføringen i norsk rett i størst mulig grad baseres på gjenbruk av eksisterende rammeverk og rapportering, fremfor etablering av nye løsninger. Dette vil kunne bidra til lavere administrativ byrde, bedre datakonsistens og en mer effektiv etterlevelse. Samtidig er det viktig at implementeringen skjer med sikte på harmonisering mot øvrige regelverk, slik at krav til rapportering, risikoanalyse og beredskap sees i sammenheng og ikke utvikles som separate løp.

6 FORSLAG TIL KONKRET REGULERING

Den Norske Aktuarforening anbefaler at implementeringen av IRRD i norsk rett i større grad baseres på en sektortilpasset, proporsjonal og behovsstyrt tilnærming, i tråd med direktivets underliggende logikk og EIOPAs arbeid. Regelverket bør reflektere

forsikringssektorens særtrekk, herunder langsiktige forpliktelser, lavere likviditetsrisiko og et mer gradvis kriseforløp.

På denne bakgrunn anbefales det at finansieringsmodellen utformes som primært etterskuddsbasert, eventuelt supplert med et begrenset forhåndselement. Uansett finansieringsløsning må fordelingen av kostnader for de ulike aktørene bygge på risikobaserte og forholdsmessige kriterier. Fondets formål bør samtidig tydelig avgrenses til NCWO-relaterte kostnader og nødvendige administrative utgifter, slik at finansieringsbehovet står i forhold til faktisk risiko og forventet anvendelse.

Videre anbefales det at implementeringen i størst mulig grad bygger på gjenbruk av eksisterende rammeverk og rapportering, herunder ORSA, Solvens II og DORA, for å unngå parallelle systemer og unødvendig kompleksitet. Dette bør kombineres med en tydelig ambisjon om harmonisering mot øvrige regelverk og europeisk praksis, slik at rapportering, risikovurdering og beredskap utvikles konsistent og effektivt.

I et stadig mer integrert og grensekryssende forsikringsmarked er det også avgjørende at regelverket understøtter like konkurransevilkår og samordnet tilsyn.

Finansieringsmodellen bør derfor være konkurransenøytral og reflektere aktivitet i hele markedet, herunder virksomhet gjennom filialer, for å redusere risikoen for regulatorisk arbitrasje og svekket kundevern.

Avslutningsvis vurderer foreningen at det er behov for tydeligere operasjonelle avklaringer, særlig knyttet til praktisk bruk av finansieringsordningen, herunder når fondet kan benyttes, prosess for innkalling av midler og samspill med eksisterende ordninger. Det er også behov for en mer forutsigbar tidslinje for implementering i norsk rett, slik at foretakene kan planlegge og gjennomføre nødvendige tilpasninger på en effektiv og proporsjonal måte.