



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

12.08.2011

SAKSBEHANDLER:

Jan Hagen m.fl.

DIR.TLF:

22 93 98 62

VÅR REFERANSE:

11/8033

ARKIVKODE:

540.11

DERES REFERANSE:

Gjennomføring av Solvens II - lovforslag

1. Innledning

Det nye europeiske soliditetsregelverket for forsikringsselskaper, Solvens II, skal etter planen tre i kraft 1. januar 2013. Av Finansdepartementets tildelingsbrev til Finanstilsynet for 2011 fremgår det at Finanstilsynet skal forberede gjennomføringen av Solvens II-reglene for forsikring i norske lover og forskrifter. Finanstilsynet viser til tidligere kommunikasjon og møte 14. juni 2011 hvor det ble besluttet at Finanstilsynet skal oversende forslag til lovendring for gjennomføring av Solvens II innen 15. august 2011. Når det gjelder forskriftsendringer tar Finanstilsynet sikte på å oversende et forslag til slike endringer innen utgangen av 2011.

Finanstilsynet vil med dette oversende høringsnotat med lovforslag for gjennomføring av Solvens II i norsk rett. Høringsnotatet inneholder en detaljert fremstilling av lovtekniske forhold, med omtale av enkeltbestemmelser i direktivet og gjeldende regelverk samt merknader til lovforslaget.

Finanstilsynet viser også til Finansdepartementets brev av 2. juli 2010 med tittel "Solvency II – pensjonskasser mv." og brev av 11. januar 2011 med tittel "Vurdering av rammebetingelser for små forsikringsselskaper og sjøtrygdslag". Problemstillingene som tas opp i disse brevene er behandlet i høringsnotatet.

Solvens II-direktivet bygger på prinsippet om fullharmonisering av regelverk (innenfor EU/EØS-området). Det innebærer at hele direktivet må gjennomføres i norsk rett uten tilpasninger. For selskaper utenfor direktivets virkeområde (små forsikringsselskap og pensjonsforetak), kan imidlertid nasjonale myndigheter selv bestemme hvilke regler som skal gjelde. Videre står nasjonale myndigheter fritt til å vurdere regler på de områder som ikke omfattes av direktivet. Dette gjelder blant annet regler om produktutforming og avtaler i livsforsikring.

I dette brevet gis en oppsummering med en generell oversikt over lovforslaget og høringsnotatet sammen med en utfyllende omtale av problemstillingene som etter Finanstilsynets vurdering er

relevante for gjennomføringen av Solvens II i Norge. Det er lagt særlig vekt på spørsmål hvor det er nasjonal handlefrihet og som dermed omfatter mer enn den rene lovtekniske gjennomføringen.

Punkt 2 i dette brevet presenterer strukturen i høringsnotatet om lovforslaget. I punkt 3 fremstilles rammeverket for den europeiske reguleringen av Solvens II, mens punkt 4 presenterer rammeverket for gjennomføring av Solvens II i norsk rett. I punkt 5 til 7 fremstilles noen sentrale problemstillinger vedrørende reguleringen av norske foretak som ikke omfattes av Solvens II-regelverket, dvs. pensjonsforetak, små forsikringsselskaper og sjøtrygdslag. Punkt 8 omhandler endringer i tilstøtende regelverk som følge av Solvens II. Dette gjelder virksomhetsreglene for livsforsikring, jf. Finanstilsynets brev av 8. mars 2011. Punkt 9 omhandler Banklovkomisjonens forslag til ny finansforetakslov og forholdet til Finanstilsynets forslag til gjennomføring av Solvens II-regelverket.

2. Om høringsnotatet

Høringsnotatet inneholder en omfattende beskrivelse av Solvens II-regelverket og Finanstilsynets lovforslag for gjennomføringen i norsk rett. Kapittel 1 inneholder en generell omtale av Solvens II og rammeverket for gjennomføring i Norge. Kapittel 2 omhandler regler for verdivurdering og kapitalkrav (pilar 1), kapittel 3 omhandler regler for risikostyring og internkontroll samt tilsynsprosesser (pilar 2) mens kapittel 4 omhandler regler for offentliggjøring av informasjon og innrapportering til tilsynet (pilar 3). Reglene for forsikringsgrupper omtales i kapittel 5, mens øvrige Solvens II-regler behandles i kapittel 6. Disse kapitlene er inndelt i underavsnitt om EØS-rett (Solvens II), om gjeldende norsk rett og om Finanstilsynets forslag til gjennomføring i norsk rett. EØS-retten omtales før gjeldende rett siden det anses som hensiktsmessig å gi en samlet fremstilling av Solvens II-regelverket før man omtaler liknende bestemmelser i gjeldende norsk rett som kan være relativt fragmenterte.

Kapittel 7 omhandler endringer i tilstøtende norsk regelverk, primært for livsforsikringsvirksomhet. De tre neste kapitlene gjelder virkeområdet for Solvens II-regelverket i Norge utover det som følger direkte av Solvens II-direktivet. Kapittel 8 omhandler pensjonsforetak, mens kapittel 9 omhandler små selskaper som tilfredsstiller unntakskriteriene i Solvens II og kapittel 10 omhandler sjøtrygdslag. Disse kapitlene som ikke omhandler en ren lovteknisk innarbeiding av nytt EØS-regelverk har ikke nødvendigvis samme struktur som kapittel 2 til 6.

I kapittel 11 kommenteres Banklovkomisjonens forslag til gjennomføring av Solvens II i norsk rett.

Kapittel 12 inneholder merknader til lovforslaget, mens kapittel 13 inneholder forslag til endringslov. I vedlegg gjengis kapittel 6 i forsikringsvirksomhetsloven slik dette kapittelet vil se ut etter at det er tatt høyde for de foreslåtte endringene.

3. Strukturen på det europeiske Solvens II-regelverket

Solvens II-direktivet ble endelig godkjent 25. november 2009. Direktivet innebærer at i alt 14 gjeldende direktiv på forsikringsområdet blir slått sammen til ett direktiv som omfatter i overkant av 300 artikler. Direktivet omtales også som nivå 1-bestemmelser.

EU-kommisjonen vil fastsette gjennomføringsbestemmelser som utfyller mange av bestemmelsene i direktivet. Gjennomføringsbestemmelsene omtales også som nivå 2-bestemmelser. Det er ventet at Kommisjonen vil publisere et forslag til gjennomføringsbestemmelser høsten 2011, og at de vedtas i løpet av 1. halvår 2012. Gjennomføringsbestemmelsene vil bli vedtatt som en forordning som gjelder direkte i medlemslandene uten mulighet for bearbeiding eller tilpasning til øvrig nasjonalt regelverk.

Det europeiske tilsynsorganet EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) vil utarbeide utfyllende retningslinjer. Disse omtales også som nivå 3-bestemmelser. Noen av standardene vil være retningslinjer som ikke nødvendigvis må gjennomføres fullt ut, mens andre vil være bindende tekniske standarder som skal følges av selskapene og tilsynsmyndighetene. Kommisjonen skal godkjenne de tekniske standardene. Etter planen skal de viktigste tekniske standardene fastsettes innen utgangen av 2012.

Kort om innholdet i Solvens II-regelverket

Alle de sentrale soliditetsreglene endres ved innføringen av Solvens II. I tillegg viderefører Solvens II-direktivet mange av de gjeldende direktivbestemmelser som normalt ikke betraktes som en del av Solvens II-regelverket.

Solvens II-regelverket er basert på en 3-pilar-struktur som tilsvarer Basel II-regelverket for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak.

- Pilar 1 omfatter krav til verdivurdering av eiendeler og forsikringstekniske avsetninger, kapital og kapitalkrav.
- Pilar 2 inneholder regler for risikostyring og internkontroll samt tilsynsmessig kontroll og overvåkning.
- Pilar 3 skal sikre markedsdisiplin gjennom informasjonsplikt overfor offentligheten og rapporteringsplikt overfor tilsynsmyndighetene.

Regelverket inneholder også bestemmelser for forsikringsgrupper/konsern

Det nærmere innholdet i Solvens II-regelverket er omtalt i kapittel 2 til 6 i høringsnotatet.

4. Gjennomføring av Solvens II i norsk rett

Finanstilsynet har lagt til grunn at Solvens II skal gjennomføres i norsk rett på samme måte som for Basel II-regelverket der det overordnede rammeverket ble tatt inn i loven, mens de fleste bestemmelsene ble tatt inn i forskrift.

Direktivet

Finanstilsynets utgangspunkt har vært å utarbeide lovbestemmelser for gjennomføring av direktivet i gjeldende regelverk. Det vil si at endringene foreslås tatt inn i forsikringsvirksomhetsloven (og delvis i finansieringsvirksomhetsloven for forsikringsgrupper). Banklovkommisjonen har foreslått gjennomføring av Solvens II-direktivets hovedbestemmelser i utkastet til ny finansforetakslov. Hovedlinjene i utkast til ny finansforetakslov og sammenhengen mellom Banklovkommisjonens forslag og Finanstilsynets forslag er nærmere omtalt i punkt 9 nedenfor. På grunn av usikkerhet knyttet til tidspunktet for vedtak av ny finansforetakslov anser Finanstilsynet det som hensiktsmessig at det foreligger et forslag om gjennomføring av Solvens II-regelverket i gjeldende lover.

I utgangspunktet vil de mindre sentrale direktivbestemmelsene som ikke reflekteres i lovforslaget, reguleres i forskrift. I mange tilfeller vil imidlertid slike bestemmelser være fullt dekket av de mer konkrete nivå 2-bestemmelsene, slik at de anses å være gjennomført i norsk rett ved gjennomføringen av nivå 2-bestemmelsene som omtalt nedenfor.

Gjennomføringsbestemmelser (nivå 2-bestemmelser)

Regelverket på nivå 2 kommer som forordning og gjelder dermed direkte i hvert EU-medlemsland. Gjennomføring i norsk rett kan skje på to måter: Enten som inkorporering i norsk rett ved at en lov eller forskriftsbestemmelse henviser til de aktuelle bestemmelser, eller som transformering ved at bestemmelsene omskrives til norsk lov eller forskrift. Finanstilsynet har lagt til grunn at gjennomføring av forordninger som hovedregel kun skal skje ved inkorporasjon. Det legges derfor til grunn at forordningen gjennomføres i norsk rett ved henvisning i forskrift. Det tas videre sikte på å utarbeide veiledninger som fremstiller regelverket i forordningen i en form som gjør dette lettere tilgjengelig for forsikringsselskapene og allmennheten, og som passer bedre med norsk regelverkstradisjon. Det legges til grunn at slike veiledninger får samme rettskildemessige status som forvaltningspraksis og rundskriv.

Utfyllende retningslinjer (nivå 3-bestemmelser)

Retningslinjene på nivå 3 vil som utgangspunkt ikke være direkte bindende for norske tilsynsenheter, men fungere som en veileder for tilsynspraksis på området.

En del retningslinjer vil imidlertid være bindende tekniske standarder som skal gjøres gjeldende direkte. Dersom slike standarder som regulerer tilsynsenhetenes rettigheter og plikter ikke kan sies å være tilstrekkelig dekket av nivå 2-bestemmelsene, bør disse også inntas i forskrift, eventuelt med henvisning til den aktuelle standarden på tilsvarende måte som ved henvisning til forordning.

Struktur på norsk regelverk

Det foreslås følgende gjennomføring av Solvens II:

- Lovbestemmelser som vil inneholde:
 - o De sentrale direktivbestemmelsene
- Forskrift som vil inneholde:
 - o Henvisning til relevant forordning
 - o Direktivbestemmelser som ikke er gjengitt i lov og ikke er dekket av relevant forordning
 - o Bestemmelser gitt ved bindende tekniske standarder som bør reflekteres i forskrift

- Veiledning som vil inneholde:
 - o Samlet fremstilling av regelverket med vekt på bestemmelser gitt i forordning
 - o Bindende og ikke-bindende retningslinjer som ikke er reflektert i forskrift

Tidsplan for gjennomføring

I forbindelse med behandlingen av Omnibus II-direktivet (som bl.a. omhandler endringer i Solvens II-direktivet) og nivå 2-bestemmelsene diskuteres det for tiden mulige overgangsbestemmelser. Det er foreløpig (medio august 2011) uklart hvilket omfang eventuelle overgangsbestemmelser vil få, men det ligger ikke an til at tidspunktet for gjennomføring av Solvens II-direktivet i nasjonalt regelverk (1. januar 2013) forskyves. Finanstilsynet legger til grunn at eventuelle overgangsordninger bør fastsettes i forskrift.

Det antas at endringene i norsk lov vil bli vedtatt i løpet av 1. halvår 2012.

Videre legger Finanstilsynet opp til at utkast til forskrift oversendes Finansdepartementet innen utgangen av 2011. Dersom endelig vedtak av nivå 2-bestemmelsene nødvendiggjør endringer i utkastet, oversendes endringsforslag så snart som mulig i løpet av 1. halvår 2012. Det antas at forskriften kan fastsettes i 2. halvår 2012.

Veiledninger (rundskriv) og Finanstilsynets retningslinjer vil bli ferdigstilt og publisert i 2. halvår 2012.

Om problemstillinger hvor det foreligger valgmuligheter

Pilar 1 omfatter krav til verdivurdering av eiendeler og forsikringstekniske avsetninger, kapital og kapitalkrav. Fullharmoniseringsprinsippet tilsier at eksisterende regler på disse områdene erstattes av Solvens II-reglene, slik at det ikke er noen nasjonale valgmuligheter på disse områdene utover virkeområdet for foretak som ikke omfattes av direktivet, jf. omtalen i punkt 5 til 7.

Pilar 2 inneholder regler for risikostyring og internkontroll samt tilsynsmessig kontroll og overvåkning. Det vises i denne sammenheng til to forhold hvor det etter Finanstilsynets vurdering foreligger valgmuligheter i forhold til nasjonal gjennomføring, nemlig regelverket om ansvarshavende aktuar og forskrift om risikostyring og internkontroll.

Finanstilsynet er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å videreføre kravet om at et forsikringsselskap skal ha en ansvarshavende aktuar parallelt med kravet om å etablere en aktuarfunksjon i samsvar med Solvens II-direktivets bestemmelser, selv om Kommisjonen skulle åpne for at medlemsland som i dag har etablert ordninger med ansvarshavende aktuar kan velge å videreføre dette instituttet. En slik videreføring vil kunne skape uklare ansvarsforhold internt i selskapet. Det synes videre ikke naturlig at det på ett enkelt område stilles krav til at en kontrollfunksjon har et ansvar utover selskapets egne organer. Finanstilsynet foreslår derfor å oppheve det gjeldende regelverk om ansvarshavende aktuar i forsikringsselskaper, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 9-24 og § 12-3 annet ledd og tilhørende forskrifter.

For å unngå dobbeltregulering vil Finanstilsynet legge til grunn at forskrift om risikostyring og internkontroll ikke lenger gjøres gjeldende for forsikringsselskaper. Forskriften §§ 3 og 4 om ansvarsdelingen mellom styre og ledelse vil imidlertid bli vurdert videreført i forskrift.

Pilar 3 inneholder regler om markedsdisiplin, herunder også forsikringsselskapenes opplysningsplikt overfor offentligheten og tilsynsmyndighetene. EIOPA er i ferd med å utarbeide forslag til standardiserte rapporteringsmaler som skal være felles for alle forsikringsselskapene i EU/EØS-området. Disse vil erstatte deler av de gjeldende kravene til rapportering. Finanstilsynet er i ferd med å vurdere det samlede fremtidige rapporteringsregimet for norske forsikringsselskaper, herunder hvilke deler av gjeldende rapportering som kan og bør videreføres etter innføringen av Solvens II.

Lovbestemmelser vedrørende forsikringsgrupper foreslås dels tatt inn i forsikringsvirksomhetsloven, og dels gjennom en endring i finansieringsvirksomhetsloven. Etter Finanstilsynets oppfatning foreligger det ikke problemstillinger vedrørende nasjonale valgmuligheter på dette området som bør omtales i forbindelse med lovforslaget.

5. Regulering av pensjonsforetak

Solvens II-direktivet omfatter ikke pensjonsforetak. Finanstilsynet har tidligere signalisert at det legges frem et forslag til regelendringer for pensjonskassene samtidig med at lovforslaget oversendes til Finansdepartementet sommeren 2011. Nedenfor følger forslag til regulering av pensjonskasser fra 1. januar 2013.

Bakgrunn

Finansdepartementet sendte 2. juli 2010 et brev til Finanstilsynet med tittel ”Solvency II – pensjonskasser mv.”. I brevet heter det bl.a. som følger:

Pensjonskassene og livsforsikringsselskapene står i et direkte konkurranseforhold til hverandre i Norge, og norsk lovgivning har lagt stor vekt på å sikre mest mulig like reguleringsmessige rammebetingelser for pensjonskassene og livsforsikringsselskapene, slik at ikke ulikheter her skal påvirke konkurransesituasjonen mellom dem. Selv om det ikke er tatt standpunkt til om pensjonskassene skal underlegges Solvency II regelverket i Norge, er det viktig at de større pensjonskassene nå deltar i utredningen av Solvency II. Dette er ikke til hinder for at mindre pensjonskasser – hvis det skulle bli bestemt at pensjonskassene skal omfattes av Solvency II i Norge – kan underlegges en forenklet versjon av Solvency II, evt. helt unntas.

Departementet ber om Finanstilsynets vurdering av ovennevnte problemstilling.

QIS5 for pensjonskasser

Som en oppfølging av brevet har Finanstilsynet bedt de syv største pensjonskassene om å besvare QIS5 (den femte i en rekke beregningsstudier som er gjennomført for å kartlegge virkningen av Solvens II på europeiske forsikringsselskaper). Beregningsstudien viser at pensjonskassene generelt ser ut til å ligge på noenlunde samme nivå som livsforsikringsselskapene hva angår forholdet mellom solvenskapital og de nye kapitalkravene. Det er imidlertid en del variasjon mellom de

enkelte pensjonskassene. Tre av de syv pensjonskassene hadde underdekning i forhold til solvenskapitalkravet i QIS5, og mange pensjonskasser vil antakelig ha behov for økt kapital dersom de underlegges tilsvarende kapitalkrav som under Solvens II.

Dette er første gang pensjonskassene gjennomfører en beregningsøvelse for Solvens II. Øvelsen viste at pensjonskassene i liten grad har intern kompetanse til å utføre beregninger etter Solvens II-spesifikasjonene. De er dermed avhengige av eksterne konsulenter for å utføre beregningene. (Generelt er pensjonskassene også i dag avhengige av ekstern kompetanse på de fleste områder.)

Fremtidig europeisk regulering av pensjonskasser

EU-kommisjonen har i brev til EIOPA av 7. april 2011 vedlagt et såkalt "Call for Advice" hvor det bes om bidrag fra EIOPA til utformingen av et revidert pensjonskassedirektiv (IORPII) med sikte på å styrke det felles indre marked og innføre risikobasert tilsyn.

Kommisjonen legger opp til at det nye regelverket skal ha en struktur som tilsvarer Solvens II-regelverket. Det legges vekt på å unngå regelverksarbitrasje i forhold til behandlingen av livsforsikringsselskapene under Solvens II. Kommisjonen fremholder også at målet er at det nye regelverket for pensjonsforetak skal harmoniseres slik at det ikke er nødvendig med nasjonale tilleggskrav.

Det er et betydelig press fra forsikringsnæringen i Europa for at pensjonskassene skal underlegges de samme kravene som vil gjelde for livsforsikringsselskapene under Solvens II. Signalene fra Kommisjonen går i sterkere grad enn tidligere i retning av et fullharmonisert regelverk basert på Solvens II. Det er ikke uttalt noe om forventet ikrafttredelse av det nye regelverket for pensjonskasser. Kommisjonen ser ut til å legge opp til en stram tidsplan, og har gitt EIOPA frist til 16. desember 2011 med å besvare Call for Advice. Hensikten er sannsynligvis å ha klart rammeverket for pensjonskasser før Solvens II trer i kraft i 2013, selv om ikrafttredelse for pensjonskassene antakelig ikke kan skje før 2015.

Behandling av pensjonskasser i andre nordiske land

Danske myndigheter har opplyst at de større pensjonskassene vil underlegges Solvens II fra 2013, mens de mindre fortsatt kun skal underlegges Solvens I-regelverket.

I Sverige ligger det an til en løsning der tjenestepensjonsvirksomhet holdes utenfor Solvens II, og man ser for seg at livsforsikringsselskapene kan skille ut tjenestepensjonsvirksomheten i egne datterselskap som da kun underlegges Solvens I-kravene. Det er imidlertid usikkert hvordan kapitalkravene skal beregnes på konsolidert nivå, dvs. om det er hjemmel for ikke å anvende Solvens II-kravene på hele virksomheten inkl. tjenestepensjonsvirksomheten i den konsoliderte beregningen. Dersom en slik løsning blir akseptert kan det isolert sett bidra til økt press for at det reviderte tjenestepensjonsdirektivet skal gi samme krav som Solvens II-direktivet.

Generell vurdering av regelverket for norske pensjonskasser

Dersom det legges opp til et fullharmonisert fremtidig regelverk for pensjonskassene i Europa fra f.eks. 2015 vil det nasjonale handlingsrommet være begrenset til årene 2013 og 2014. I vurderingen av regelverket for norske pensjonskasser bør det også tas hensyn til at det kan bli gitt

overgangsregler for forsikringsselskapene under Solvens II, noe som innebærer at sentrale deler av regelverket ikke gjelder for livsforsikringsselskapene fra 1. januar 2013.

I det omtalte brevet fra Finansdepartementet pekes det på hensynet til like konkurransevilkår, noe som har vært en sentral begrunnelse for at regelverket i hovedtrekk har vært likt for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser i Norge. Hensynet til livsforsikringsselskapenes konkurransesituasjon taler også for ikke å videreføre gjeldende regulering for pensjonskassene når Solvens II trer i kraft. Bedrifter som velger eller vurderer å velge et livsforsikringsselskap som pensjongsiver, kan velge å opprette en pensjonskasse som følge av ulike soliditetskrav. Det kan mot dette anføres at norske pensjonskasser for fremtiden vil kunne erfare konkurranse fra utenlandske kommersielle pensjonsforetak. Dette vil imidlertid også bli en konkurransemessig utfordring for livsforsikringsselskapene.

Hensynet til konkurransevilkårene må etter Finanstilsynets oppfatning veies opp mot hensynet til hva som anses som et hensiktsmessig regelverk for pensjonskassene og deres kunder, herunder kompleksiteten i regelverket og tiden som kreves for tilpasninger til nytt regelverk.

Verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger (forsikringsforpliktelse)

Solvens II innebærer en vesentlig omlegging av verdivurderingen av forsikringsforpliktelsene sammenliknet med dagens regler i forsikringsvirksomhetsloven med forskrift. Pensjonskasser følger i dag de samme reglene som livsforsikringsselskapene. Det fremtidige soliditetsregelverket for pensjonskassene vil høyst sannsynlig innebære krav om markedsverdivurdering av forsikringstekniske avsetninger.

Det vil samlet sett gi et mer komplisert regelverk dersom man viderefører gjeldende prinsipper for verdivurdering i pensjonskassene når regelverket for livsforsikringsselskap endres. Mye taler for at pensjonskassene fortsatt bør følge samme regler for verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger som livsforsikringsselskapene.

Kapitalen vil under Solvens II i hovedsak være gitt ved markedsverdien av eiendelene fratrukket markedsverdien av forpliktelsene. Dersom pensjonskassene anvender markedsverdivurderingsprinsippet både for forsikringsforpliktelse og eiendeler, vil kapitalen fastsettes etter samme prinsipp som for livsforsikringsselskapene. Dette vil innebære et betydelig skritt i retning av å sikre like konkurransevilkår. Erfaringer fra de kvantitative beregningsstudiene (senest QIS5) viser at verdien av forpliktelsene (og dermed effekten på kapitalen) er av stor betydning for om selskapene tilfredsstiller kapitalkravene eller ikke.

Det som taler mot å innføre markedsverdivurdering av forpliktelsene for pensjonskassene er først og fremst kompleksiteten i beregningene. Det er imidlertid et begrenset antall eksterne miljøer som står for de aktuariemessige beregningene for pensjonskassene, og gjennom praktisering av forholdsmessighetsprinsippet kan det også legges til rette for forenklede metoder for små pensjonskasser. Erfaringene fra beregningsstudiene viser at beregningen av den risikoreducerende effekten av forsikringstekniske avsetninger i ulike scenarioer ved beregningen av solvenskapitalkravet kan være mer komplisert og gi opphav til større usikkerhet om resultatene enn beregningen av verdien av forsikringstekniske avsetninger i utgangspunktet.

Finanstilsynet mener at Solvens II-prinsippene for verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger bør innføres også for pensjonskassene fra 2013. Det er her lagt vekt på at det vil være hensiktsmessig å ha like prinsipper som for livsforsikringsselskapene, og at fremtidige europeiske soliditetsregler også vil legge til grunn en markedsverdivurdering av forpliktelsene. Gjennom markedsverdivurdering av forpliktelsene vil man også få et bedre bilde av pensjonskassens reelle økonomiske situasjon. Like prinsipper vil gi et enklere samlet regelverk, og kunne redusere omfanget av regelverksmotivert flytting mellom livsforsikringsselskap og pensjonskasser.

Kapitalkravene

Innføringen av Solvens II for forsikringsselskapene vil innebære at dagens kapitaldekningsregelverk ikke kan videreføres. Finanstilsynet anser det som lite hensiktsmessig å videreføre kapitaldekningsregelverket kun for pensjonskassene. Dette vil medføre en ulikhet i rammebetingelsene som vanskelig kan begrunnes. Kapitaldekningsregelverket er primært innrettet mot kredittrisiko, og reflekterer i liten eller ingen grad de største risikoene for pensjonskasser som vanligvis vil være aksjerisiko og renterisiko samt forsikringsrisiko.

Solvens I-regelverket vil som et direktivkrav uansett måtte videreføres for pensjonskassene inntil det nye europeiske solvensregelverket for pensjonskasser er på plass. Solvensmarginkravet under Solvens I skal dekke risikoen knyttet til den garanterte renten samt forsikringsrisiko i form av dødelighets-, uføre- og opplevelsesrisiko som gjenspeiles i selskapets premier og avsetninger. Kravet til solvensmarginkapital er upåvirket av aktivasammensetning og i hvilken grad risikoen knyttet til eiendeler oppveies av risikoen knyttet til forpliktelser.

Hensynet til et mer risikosensitivt regelverk for pensjonskassene og hensynet til like rammebetingelser som for livsforsikringsselskapene tilsier at Solvens I-regelverket for pensjonskassene suppleres med regler som gir tilsvarende effekter som Solvens II.

En mulighet vil være innføring av full Solvens II også for pensjonskassene fra 2013. Etter Finanstilsynets oppfatning er det imidlertid flere forhold som taler mot dette. For det første er kompleksiteten i beregningene av kapitalkravene relativt høy, og til dels unødvendig høy på visse områder. For det andre kan det anføres at pensjonskassene bør få en lengre tidsperiode til å tilpasse seg, spesielt med hensyn til beregningsmetoder men også med hensyn til vurdering av kapitalbehov, jf. at livsforsikringsselskapene til en viss grad har kunnet forberede seg siden den første beregningsstudien for Solvens II (QIS1) ble gjennomført i 2005. For det tredje vil det være lite hensiktsmessig å innføre et komplekst regelverk fullt ut som muligens bare vil virke i ett til tre år før det avløses av et nytt europeisk regelverk.

En mellomliggende løsning vil være å innføre en forenklet Solvens II basert på en videreutvikling av Finanstilsynets stresstester. Finanstilsynet har utarbeidet en stresstrapportering basert på to ulike stresstester som er gjort gjeldende fra 2008 for alle forsikringsselskapene og de tre største pensjonskassene. I denne rapporteringen er stresstest I basert på en forenklet versjon av spesifikasjonene for de kvantitative beregningsstudiene (QIS) for Solvens II, og kan således sies å representere en ”Solvens II light”-løsning.

I kapitalforvaltningsforskriften er det stilt krav til at også pensjonskasser utfører risikoanalyser som baseres på markedsverdier og dekker alle vesentlige risikoer. Finanstilsynet er kjent med at mange

pensjonskasser benytter Finanstilsynets stresstest til disse beregningene. En utvidelse av rapporteringsplikten for stresstesten til å omfatte samtlige pensjonskasser kan dermed ikke sies å innebære en vesentlig byrde for pensjonskassene sammenlignet med dagens krav, samtidig som det beregnede tapspotensialet vil være sammenlignbart med solvenskapitalkravet under Solvens II. En utvidelse av rapporteringsplikten kan innføres gradvis ved at rapporteringsplikten utvides til å omfatte pensjonskasser med mer enn 2 mrd. kroner i forvaltningskapital fra utgangen av 2011, og samtlige pensjonskasser fra utgangen av 2012. Ved utgangen av 2010 var det 97 pensjonskasser i Norge, hvorav 22 hadde en forvaltningskapital over 2 mrd. kroner.

Den relativt korte tiden for pensjonskassene til å tilpasse seg kan tilsi at Finanstilsynets stresstest I innføres som et tilsynsverktøy og ikke som et bindende kapitalkrav i første omgang. Det kan være lite hensiktsmessig å innføre et bindende kapitalkrav som kanskje bare skal gjelde i ett til tre år. Dersom det viser seg at prosessen med å innføre et nytt europeisk regelverk for pensjonskassene trekker ut i tid, kan det være aktuelt å innføre Finanstilsynets stresstest I som et bindende kapitalkrav fra f.eks. 2015, eller eventuelt vurdere å innføre full Solvens II fra samme tidspunkt. Dette kan vurderes ut fra utviklingen i arbeidet med det europeiske regelverket for pensjonskasser.

En ulempe med at Finanstilsynets stresstest I ikke innføres som et bindende kapitalkrav vil være at konkurransevilkårene avviker noe fra livsforsikringsselskapenes. Etter Finanstilsynets oppfatning vil dette likevel få begrenset effekt dersom det er klart at kapitalkravene vil samordnes igjen i løpet av ett til tre år, enten som følge av et nytt europeisk fullharmonisert regelverk eller som følge av nasjonale tiltak dersom den europeiske prosessen ikke gjennomføres som planlagt. Finanstilsynet vil vektlegge aktiv tilsynsmessig oppfølging for å sikre at pensjonskassene tilpasser seg resultatet av stresstestberegningene.

Kvalitative krav til risikostyring og internkontroll mv.

Når det gjelder de kvalitative kravene, dvs. kravene til selskapenes styring og kontroll, er det to hovedalternativer som peker seg ut. Det første alternativet er å videreføre Finanstilsynets forskrift om risikostyring og internkontroll samt aktuarforskriften, og kapitalforvaltningsforskriften kapittel 2. Kapitalforvaltningsforskriften kapittel 2 må sies å dekke de mest sentrale kravene om risikostyring i Solvens II. Kravet til risikoanalyser i forskriften § 2-3 gjelder for alle risikoer som er vesentlige i forhold til selskapets soliditet. Likviditetsforskriften må sies å være lite tilpasset pensjonskassenes virksomhet og bør oppheves. Finanstilsynet har tidligere foreslått å tilpasse kravene til likviditetsstyring til forsikringsselskapenes og pensjonsforetakens virksomhet og regulere dette i kapitalforvaltningsforskriften.

Det andre alternativet er å gjøre kravene til systemet for risikostyring og internkontroll i Solvens II gjeldende med eller uten særtilpasninger fra 2013. Solvens II-regelverket er basert på et forholdsmessighetsprinsipp som skal hensynta at de krav som regelverket stiller blir tilpasset selskapenes størrelse og kompleksitet, slik at det også kan anvendes på små selskaper som driver en liten og lite kompleks og derved mindre risikoutsatt virksomhet.

Finanstilsynet anser at det mest hensiktsmessige vil være at de gjeldende kvalitative kravene for pensjonskasser videreføres fra 2013. Det legges her vekt på at de gjeldende kravene fungerer tilfredsstillende, og at det kan fremstå som unødvendig kompliserende for pensjonskassene å legge opp til midlertidige regler i en kort periode på kanskje ett til tre år frem til det nye europeiske

regelverket er klart. Selv om det er sannsynlig at Solvens II-kravene vil være utgangspunktet for det fremtidige regelverket for pensjonskassene vil det antakelig være mest hensiktsmessig å avvente det endelige regelverket. Hensynet til like rammebetingelser som livsforsikringsselskapene vil ikke være så sentralt når det gjelder kravene til risikostyring og internkontroll.

De kvantitative plasseringsbegrensningene i kapitalforvaltningsforskriften kan ikke videreføres for forsikringsselskapene når Solvens II trer i kraft. I gjeldende pensjonskassedirektiv er det tatt utgangspunkt i *prudent person*-prinsippet (kun kvalitative krav til forsvarlig kapitalforvaltning), men det er tillatt å anvende plasseringsbegrensninger på nasjonalt nivå. I det kommende europeiske regelverket vil dette sannsynligvis ikke lenger være tillatt.

Finanstilsynet er noe i tvil om de kvantitative plasseringsbegrensningene bør videreføres for pensjonskassene. Hensynet til stabilitet i regelverket i den relativt korte perioden frem mot nytt europeisk regelverk er klart rundt 2015 kan tilsi at bestemmelsene videreføres. Dersom stresstest I ikke blir et bindende regelverk i denne perioden, kan dette også være et argument for videreføring av disse supplerende bestemmelsene. En eventuell innføring av en modul for konsentrasjonsrisiko i stresstest I vil derimot tale for at bestemmelsene kan og bør fjernes. I samme retning taler de generelle prinsippene om forsvarlig kapitalforvaltning. Samlet sett antar Finanstilsynet at hensynet til stabilitet i regelverket for pensjonskassene kan tilsi at plasseringsbegrensningene videreføres.

Innskuddspensjonsforetak

Det er i dag registrert to rene innskuddspensjonsforetak som tilbyr produkter uten forsikringselement, hvorav det ene er i startfasen. Virksomheten i disse selskapene er svært beskjeden med en samlet forvaltningskapital på under en halv million kroner. Disse selskapene er i dag underlagt kapitaldekningsregelverket, men ikke underlagt Solvens I-regelverket. Som redegjort for ovenfor er kapitaldekningsregelverket lite egnet til å dekke risikoen for pensjonskassene. Det samme gjelder også for innskuddspensjonsforetakene siden operasjonell risiko, som må anses som den viktigste risikoen, ikke fanges opp av kapitaldekningsregelverket. Det vil uansett være svært lite hensiktsmessig å bruke betydelige ressurser på å opprettholde et omfattende kapitaldekningsregelverk kun for å bruke det på to små foretak som ikke omfattes av Solvens I-regelverket.

Etter dagens kapitaldekningsregelverk vil kravet for innskuddspensjonsforetakene være 20 prosent av det generelle 8 prosent-kravet, justert for eventuell risikovekting. Risikovektingen under kapitaldekningsregelverket kan som nevnt ovenfor ikke sies å være relevant for risikoen for innskuddspensjonsforetakene. Finanstilsynet mener derfor at kapitalkravet for innskuddspensjonsforetakene bør fastsettes som en enkel prosent av forvaltningskapitalen, og foreslår at denne settes til 2 prosent av forvaltningskapitalen.

6. Regulering av små selskaper som tilfredsstiller unntakskriteriene i direktivet

Solvens II-direktivet omfatter i utgangspunktet alle forsikringsselskaper i EØS-området. I direktivets artikkel 4 heter det imidlertid at forsikringsselskaper som oppfyller nærmere angitte kriterier ikke

omfattes av direktivet med mindre de selv ønsker det. Følgende kriterier er fastsatt (og alle må være oppfylt):

- årlig forfalt bruttopremie overstiger ikke 5 millioner euro
- samlede forsikringstekniske avsetninger overstiger ikke 25 millioner euro
- dersom selskapet er en del av en gruppe: samlede forsikringstekniske avsetninger for gruppen overstiger ikke 25 millioner euro
- virksomheten omfatter ikke ansvarsforsikringsvirksomhet eller kredittforsikringsvirksomhet
- virksomheten omfatter ikke vesentlig reassuransevirksomhet (etter nærmere angitte kriterier)
- selskapet driver ikke filialvirksomhet eller grenseoverskridende virksomhet

Selv om direktivteksten åpner for å holde visse selskaper utenfor, kan nasjonale myndigheter bestemme at regler tilsvarende Solvens II skal gjelde for de selskaper som berøres. I redegjørelsen Finanstilsynet sendte forsikringsselskapene 1. oktober 2009 skrev tilsynet at alle norske forsikringsselskaper bør forberede seg på det nye regelverket. Alle selskapene ble også bedt om å delta i den siste kvantitative beregningsstudien (QIS5).

Ved utgangen av regnskapsåret 2010 var det 12 av de 44 ordinære norske skadeforsikringsselskapene som hadde en årlig forfalt bruttopremie som var lavere enn unntakskriteriet på 5 mill. euro. Ett av disse selskapene tilfredsstillte ikke unntakskriteriet for forsikringstekniske avsetninger, og av de resterende 11 selskapene var det til sammen fem som ikke tilfredsstillte ett eller flere av tilleggskriteriene om at virksomheten ikke skal omfatte ansvarsforsikring, reassuransevirksomhet eller grenseoverskridende virksomhet.

Det er altså seks av de ordinære skadeforsikringsselskapene som i utgangspunktet tilfredsstillte unntakskriteriene. Ingen av livsforsikringsselskapene tilfredsstillte unntakskriteriene.

For de små selskapene vil det reelle kapitalkravet være gitt av det absolutte minstekapitalkravet under Solvens II, som – inntil det gjøres inflasjonsjusteringer – vil utgjøre 2,2 millioner euro. Dette kravet vil være av samme størrelsesorden som gjeldende minstekrav til ansvarlig kapital og solvensmarginkapital, og vil derfor kunne oppfylles av de seks selskapene.

I Solvens I-regelverket er det gitt liknende unntaksbestemmelser som i Solvens II, men disse er ikke gjort gjeldende for norske selskaper. Finanstilsynet anser at den norske tradisjonen med likebehandling av selskapene tilsier at Solvens II gjøres gjeldende for alle forsikringsselskaper. Det antas at en hensiktsmessig praktisering av forholdsmessighetsprinsippet vil være tilstrekkelig til at regelverket ikke blir for byrdefullt for små selskaper.

I denne sammenheng bør det nevnes at beregningene av solvenskapitalkravet for skadeforsikringsselskapene er vesentlig enklere enn beregningene for livsforsikringsselskapene, slik at argumentet om å unngå unødvendig kompleksitet ikke er like relevant her som for pensjonskassene. De to minste av de seks skadeforsikringsselskapene som tilfredsstillte unntakskriteriene deltok ikke i QIS5, og er i dag unntatt fra kravet om ansvarshavende aktuar. Disse selskapene vil antakelig være avhengig av ekstern kompetanse for å kunne følge Solvens II-regelverket, spesielt når det gjelder verdivurdering av forsikringstekniske avsetninger og beregning av solvenskapitalkravet.

Et viktig argument for at Solvens II skal gjøres gjeldende for alle selskapene er at det må utformes alternative regler, herunder kapitalkrav, dersom noen selskaper ikke skal omfattes av Solvens II. Dette vil være lite hensiktsmessig dersom de bare blir gjort gjeldende for noen få selskaper.

Et alternativ til å gjøre Solvens II automatisk gjeldende for alle forsikringsselskaper vil kunne være å innta en generell bestemmelse i loven om at Finansdepartementet (eller Finanstilsynet) kan gi dispensasjon fra kravene for selskaper som tilfredsstillter unntakskriteriene i direktivet. Dette vil sikre handlingsfrihet til å vurdere eventuelle dispensasjoner fra sak til sak. Aktuelle dispensasjoner kan f.eks. omfatte minstekravet til kapital, noen av formalkravene for risikostyring og internkontroll, eller kravene til offentliggjøring og innrapportering.

Etter en samlet vurdering har Finanstilsynet ikke foreslått en slik lovbestemmelse nå. Det antas at hensynet til like rammebetingelser tilsier at dette ikke er ønskelig, og at anvendelse av forholdsmessighetsprinsippet sikrer tilstrekkelig handlerom. Dette må også vurderes i lys av eventuelle overgangsbestemmelser for Solvens II. Som nevnt tidligere vil det pga. tidsaspektet være hensiktsmessig å forankre eventuelle overgangsordninger i forskrift fremfor i lov. Det kan også vurderes å forankre en generell dispensasjonsadgang for selskaper som tilfredsstillter unntakskriteriene i forskrift fremfor i lov, dersom behovet for å kunne gi dispensasjon skulle vise seg å bli større enn antatt i dag.

Nærmere om gjensidige brannkasser

Det er nå 19 gjensidige brannkasser i Norge. Disse har siden 1990 hatt dispensasjon fra soliditetskravene, herunder regelverket om minstekrav til forsikringstekniske avsetninger, kapitaldekningskravet og solvensmarginkravet. Dispensasjonen har blitt gitt på grunnlag av at kravene har blitt beregnet, oppfylt og rapportert samlet for Gjensidige Forsikringsgruppen, som har bestått av Gjensidige Forsikring og de 19 brannkassene.

Blant annet som følge av børsnoteringen av Gjensidige Forsikring pågår det en prosess for å avklare det fremtidige samarbeidet mellom brannkassene og Gjensidige Forsikring. I prosessen legges det til grunn at de gjeldende dispensasjonene ikke vil kunne videreføres, og at brannkassene vil bli underlagt soliditetskrav på lik linje med ordinære skadeforsikringsselskaper.

For regnskapsåret 2010 hadde én av de 19 brannkassene for høy premie til å tilfredsstillte unntakskriteriene i Solvens II. De øvrige 18 tilfredsstilte kriteriene. Det kan i denne sammenheng vises til at organiseringen av samarbeidet mellom brannkassene og Gjensidige Forsikring vil bli endret slik at brannkassene ikke lenger vil overta brannforsikringsforretningen som reassuranse fra Gjensidige Forsikring samt at poolordningen for utjevning av erstatningskostnadene vil bli avvirket.

Uavhengig av ovennevnte forhold anser Finanstilsynet at de samme vurderinger som for de ordinære skadeforsikringsselskapene kan gjøres gjeldende også for brannkassene. Til tross for at noen av brannkassene er relativt små, vil den lange erfaringen med samarbeid innenfor Gjensidige Forsikringsgruppen medføre at brannkassene vil kunne få tilgang til ekstern kompetanse. Finanstilsynet anser derfor at samtlige brannkasser bør underlegges Solvens II. Det vil også her måtte legges opp til en hensiktsmessig praktisering av forholdsmessighetsprinsippet slik at regelverket ikke blir for byrdefullt.

For de minste brannkassene vil det absolutte minstekravet til kapital på 2,2 mill. euro være det gjeldende kapitalkravet under Solvens II. Dette tilsvarer 17,2 millioner kroner ved utgangen av 2010. Én av brannkassene hadde en egenkapital på 19,8 mill. kroner ved utgangen av 2010, mens de øvrige lå over 25 mill. kroner. Selv om det må tas forbehold om at kapitalen vil påvirkes av endrede verdilvurderingsprinsipper og restriksjoner med hensyn til hva som kan medregnes som tellende kapital under Solvens II, antas det at minstekravet ikke vil representere en avgjørende motforestilling mot at Solvens II-kravet gjøres gjeldende for brannkassene.

7. Regulering av gjensidige sjøtrygdslag

Det er i alt 13 gjensidige sjøtrygdslag som er underlagt en egen særlov om sjøtrygdslag fra 1953 og som dermed ikke omfattes av forsikringsvirksomhetsloven eller finansieringsvirksomhetsloven med tilhørende forskrifter.

Finansdepartementet har i brev av 11. januar 2011 bedt Finanstilsynet foreta en vurdering av de forhold som tas opp i brev fra to sjøforsikringsselskaper som er underlagt forsikringsvirksomhetsloven. Brevene er sendt inn i forbindelse med høring om lettelser i kravene i regnskapsforskriften for små skadeforsikringsselskaper, men brevene omtaler mer generelt forskjellene i rammebetingelser mellom sjøforsikringsselskaper underlagt forsikringsvirksomhetsloven og sjøtrygdslag underlagt lov om sjøtrygdslag. Finanstilsynet har mottatt brev med tilsvarende synspunkter fra de to selskapene i forbindelse med kartlegging av selskapenes forberedelser til Solvens II høsten 2009. Finanstilsynet har videre i mars 2011 mottatt brev fra et sjøtrygdslag hvor det argumenteres for å videreføre gjeldende rammebetingelser for sjøtrygdslag.

Nærmere om sjøtrygdslagene

Regelverket for sjøtrygdslag er betydelig mindre omfattende enn regelverket for selskaper som er underlagt forsikringsvirksomhetsloven. Det er f.eks. ikke fastsatt et bindende kapitalkrav, men kun en bestemmelse i normalvedtektene om disponering av eventuelt overskudd. Til gjengjeld er det fastsatt restriksjoner på maksimal egenregning for enkeltrisikøer, og tilsynet er gitt vide fullmakter til å gi pålegg overfor sjøtrygdslagene. I loven er det også en bestemmelse om at Kongen kan bestemme at et sjøtrygdslag skal underlegges forsikringsvirksomhetsloven fremfor sjøtrygdslagsloven når det er nødvendig utfra den virksomheten laget driver.

Det er krav i loven at sjøtrygdslag skal ha et avgrenset geografisk virkeområde. De tidligere konkrete begrensningene til ett fylke eller ti kommuner er fjernet med virkning fra 2005. Det er nå Finanstilsynet som godkjenner den geografiske avgrensningen i forbindelse med behandling av vedtektsendringer. Fire sjøtrygdslag har fått utvidet sitt geografiske virkeområde, hvorav tre vesentlig slik at det nå omfatter f.eks. alle kystkommuner i Sør-Norge. I forbindelse med godkjenningen har imidlertid Finanstilsynet lagt til grunn at endringen kan medføre at sjøtrygdslagene på et senere tidspunkt underlegges forsikringsvirksomhetsloven.

Sjøtrygdslagene har generelt lav aktivitet sammenliknet med selskap underlagt forsikringsvirksomhetsloven. Samlet forfalt bruttopremie for de 13 sjøtrygdslagene var 7 mill.

kroner i 2009, og samlet forvaltningskapital var 92 mill. kroner. Det er kun to ordinære skadeforsikringsselskaper som har lavere premieinntekt enn den samlede premieinntekten for sjøtrygdslagene, og kun fire ordinære skadeforsikringsselskaper som har lavere forvaltningskapital enn sjøtrygdslagene samlet.

Det er en del spredning i størrelsen på sjøtrygdslagene. Egenkapitalen varierer fra over 20 mill. kroner for det største sjøtrygdslaget og rundt 13 mill. kroner for de to neste til mellom 600 og 800 tusen kroner for de to sjøtrygdslagene med lavest egenkapital.

Alle sjøtrygdslagene tilfredsstillende de fastsatte unntakskriteriene basert på størrelse etter Solvens II-regelverket. Finanstilsynet har derfor lagt til grunn at det ikke er et krav at sjøtrygdslagene skal underlegges Solvens II. Dersom sjøtrygdslagene ikke underlegges Solvens II, vil det imidlertid være et vilkår at de ikke mottar reassurans, og Finanstilsynet må derfor følge opp at de ulike former for risikoutjevning mellom sjøtrygdslagene ikke innebærer at de mottar reassurans.

Mottatte brev vedrørende rammebetingelsene

I de to ovennevnte brevene fra sjøforsikringsselskapene fremføres argumenter for at sjøtrygdslagene bør underlegges like rammebetingelser som de ordinære sjøforsikringsselskapene, primært ved at sjøtrygdslagene underlegges forsikringsvirksomhetsloven med tilhørende forskrifter. Det pekes på sentrale krav som i liten eller ingen grad er gjort gjeldende før sjøtrygdslag, herunder krav om kapitaldekning, aktuar, internkontroll, stresstester, rapportering til tilsynet samt opplysninger i regnskapet. Det stilles spørsmål ved om det er forsvarlig at sjøtrygdslagene kan drive med en egenkapital på helt ned til 700 tusen kroner, og det vises til at sjøtrygdslagenes økonomiske ansvar kan gå utover selskapenes egenregning (ved henvisning til en konkret sak).

Videre anføres det i brevene at det er kostnadskrevende for sjøforsikringsselskapene å oppfylle myndighetskrav som f.eks. regnskapskrav og rapporteringskrav, noe som virker ytterligere konkurransevridende i og med at sjøtrygdslagene slipper disse kostnadene. Det pekes også på at utvidelsen av det geografiske virkeområdet har ført til at de i stor grad kan konkurrere med de ordinære sjøforsikringsselskapene innenfor hele deres nedslagsfelt.

Det ene brevet avsluttes som følger:

Vi har vanskelig for å forstå hvorfor myndighetene legger til rette for et langt enklere og mindre kostnadskrevende regelverk for Sjøtrygdslagene. Etter vår oppfatning er Sjøtrygdslagene forsikringsselskaper på lik linje med oss, og vi må derfor omfattes av det samme regelverk.

I det tidligere nevnte brevet fra et sjøtrygdslag til Finanstilsynet hvor det argumenteres for å videreføre gjeldende rammebetingelser for sjøtrygdslag, fremheves mulige konsekvenser for konkurransen i markedet. Det vises til at innføring av krav som det i praksis ikke vil være mulig å etterkomme for sjøtrygdslagene vil innebære at det knapt vil finnes alternative forsikringstilbydere, etter at flere andre aktører nå samarbeider med Gjensidige Forsikring. Det pekes på at sjøforsikringsselskapene fortsatt har et videre geografisk virkeområde ved at de kan drive over hele landet og også i utlandet. Det vises videre til at utvidelsen av det geografiske virkeområdet ikke har medført en dramatisk endring, og at sjøtrygdslagene fortsatt er lokalt forankret.

Det pekes i brevet på at sjøforsikringsselskapene, i motsetning til sjøtrygdslagene, ikke er pålagt en koassuranseløsning og katastrofereassurans, slik at det enkelte selskap kan stå mer alene dersom f.eks. reassuransen svikter. Det vises også til at de beskjedne beløpene for maksimal egenregning tilsier at det kan gjelde andre kapitalkrav for sjøtrygdslag. Videre argumenteres det i brevet mot at den konkrete saken der sjøtrygdslaget økonomiske ansvar gikk utover egenregningen har relevans for dagens virksomhet. Det bestrides også at arbeidet med å innrapportere til Finanstilsynet utgjør en stor kostnad som er konkurransevridende.

Avslutningsvis vises det til at sjøtrygdslageloven har vært oppe til vurdering flere ganger de siste 30 år i forbindelse med revisjoner av lovgivningen for forsikringsselskaper, og at samtlige vurderinger har ført til at man mener at loven bør bestå. Det fremheves også at det ikke har vært noen kjente tilfeller der forsikringstaker ikke har fått oppgjør i henhold til forsikringsavtalen i løpet av de 60 årene loven har bestått.

Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet anser at det er vanskelig å forsvare de store forskjellene i rammebetingelser mellom sjøforsikringsselskaper og sjøtrygdslag som opererer på det samme markedet. Forskjellene vil bli ytterligere forsterket ved gjennomføringen av Solvens II for selskapene underlagt forsikringsvirksomhetsloven.

Selv om sjøtrygdslagene er pålagt restriksjoner med hensyn til maksimal egenregning på enkeltrisikoler, anser Finanstilsynet at regelverket for sjøtrygdslagene ikke gir tilsvarende sikkerhet for forsikringstaker som regelverket for ordinære forsikringsselskaper. Fraværet av et bindende kapitalkrav bidrar vesentlig til denne konklusjonen, men også fraværet av generelle krav til risikostyring og internkontroll.

Etter Finanstilsynets oppfatning vil både hensynet til sikkerhet for forsikringstaker og hensynet til like rammebetingelser og konkurransevilkår tilsa at forsikringsvirksomhetsloven gjøres gjeldende også for sjøtrygdslagene.

På den annen side ville det være klart urimelig å kreve at sjøtrygdslagene underlegges forsikringsvirksomhetsloven og Solvens II allerede fra 2013. Sjøtrygdslagene er små og de fleste drives av én person på deltid. Sjøtrygdslagene vil ikke ha mulighet til å gjennomføre de nødvendige forberedelsene på så kort tid, og vil heller ikke ha mulighet til å oppfylle minstekravene til kapital. Sannsynligvis vil eventuelle fremtidige Solvens II-krav for sjøtrygdslagene medføre strukturendringer gjennom sammenslåinger eller nedleggelse av flere sjøtrygdslag.

Reduksjon av antall aktører kan redusere konkurransen gjennom at antall tilbydere reduseres. Det kan likevel tenkes at større enheter vil ha bedre mulighet til å etablere et reelt uavhengig tilbud, mens små aktører i praksis vil være styrt av en felles reassuransemotpart.

Finanstilsynet anser at hensynet til sikkerhet for forsikringstaker og hensynet til like konkurransevilkår tilsier at det bør legges til rette for en samordning av rammebetingelsene på sikt. Etter Finanstilsynets oppfatning vil en løsning kunne være at det allerede nå varsles at sjøtrygdslagene vil bli underlagt forsikringsvirksomhetsloven og Solvens II-regelverket om 5 år.

Eventuelt kan fristen settes til f.eks. 8 år. Fristen skal gi sjøtrygdslagene tilstrekkelig tid til å vurdere alternative måter å tilpasse seg kravene på.

Lov om sjøtrygdslag inneholder som nevnt tidligere en bestemmelse om at Kongen kan fastsette at sjøtrygdslagene skal underlegges forsikringsvirksomhetsloven. Finanstilsynets forslag kan i prinsippet gjennomføres uten lovendringer (i første omgang). Et slikt vedtak som omfatter alle sjøtrygdslagene vil imidlertid i praksis innebære at loven avvikles. Finanstilsynet antar at Finansdepartementet vil vurdere hvordan tilsynets forslag eventuelt kan gjennomføres, og om det eventuelt er behov for ytterligere utredning av spørsmålet. I det vedlagte lovforslaget er det ikke lagt inn forslag om lovendringer knyttet til sjøtrygdslagene.

8. Endringer i tilstøtende regelverk for livsforsikring

Kapittel 9, 10 og 11 i forsikringsvirksomhetsloven inneholder sentrale rammebetingelser for forsikringselskap som driver med livsforsikring.

De foreslås at de nye kravene til forsikringstekniske avsetninger tas inn sammen med øvrige soliditetskrav i kapittel 6 i forsikringsvirksomhetsloven. Det innebærer at en sentral del av kapittel 9 (kravet til selskapets samlede avsetninger i § 9-15 flg.) må endres. Gjeldende §§ 9-15 og 9-16 stiller krav til selskapenes samlede avsetninger og gjennomfører kravet til avsetninger i gjeldende livdirektiv (2002/83/EF). Den samlede premiereserven (forsikringstekniske avsetninger) skal fordeles på den enkelte kunde, noe som betyr en tett kobling mellom selskapets samlede forsikringstekniske avsetninger og premiereserven som er tilordnet den enkelte kunde. Premiereserven danner grunnlaget for tildeling av avkastning og fastsettelse av flytteverdier. Solvens II-direktivet vil bety at koblingen mellom selskapets samlede forsikringstekniske avsetninger og premiereserven tilordnet den enkelte kunde må brytes. Premieberegningssystemet bør fortsatt benyttes ved beregning av verdien av forsikringen ved gjenkjøp, flytting og utstedelse av fripoliser fra bl.a. foretakspensjonsordninger. Det foreslås videre å innføre et nytt samlebegrep – forsikringskapital – for alle reserver og fond (premiereserve, premiefond, tilleggsavsetninger) som er tilordnet den enkelte kunde.

Det legges til grunn at substansen i reglene om overskuddstildeling og bruk av overskudd til styrking av premiereserven mv. skal videreføres. De rettigheter kunden tilordnes gjennom kunderegnskapet (kontoene) er avhengig både av tildelingen av overskudd og de begrensninger eller betingelser og forbehold selskapet kan sette på det tildelte overskudd. En økning av premiereserven for garanterte ytelser gjennom overføring av avkastningsoverskudd som ellers ville ha tilfalt tilleggsavsetninger eller premiefond, innebærer derfor at kunden implisitt er med på å bedre selskapets solvens. Kunden vil derved være med på å finansiere en styrking av selskapets Solvens II-posisjon når selskapet/Finanstilsynet i samsvar med lovens §§ 9-11, 9-17 eller 9-22 foretar begrensninger i kundens rett til tildeling av overskudd.

Et sentralt spørsmål i forbindelse med denne endringen er om de nye solvenskravene tilsier endringer i gjeldende regler når det gjelder plikten til å styrke premiereserven for den enkelte kunde ved endringer i premieberegningssystemet. Etter gjeldende regler får endringer i premieberegningssystemet som skyldes endrede renteforutsetninger ikke konsekvenser for

premiereserven for opptjente rettigheter. Endringer i de biometriske forutsetningene skal imidlertid føre til en omberegning av premiereserven. Ettersom endringer i beste estimat skal tas hensyn til i Solvens II-avsetningene, vil de solvensmessige aspektene være ivaretatt uavhengig av hva man gjør i forhold til premiereserven til den enkelte kunde. Spørsmålet er dermed bare om kundens flytteverdi og avkastningsgrunnlag skal styrkes. Dersom det ikke gjennomføres oppreservering av premiereserven ved endringer i premieberegningssystemet, kan dette føre til at premiereserven for opptjente rettigheter baseres på et biometrisk grunnlag som avviker vesentlig fra det en oppdatert risikostatistikk tilsier slik at flytteretten undergraves. Finanstilsynet har kommet til at det ikke bør være noen automatikk i at endringer i premieberegningssystemet skal medføre endringer i premiereserven for opptjente rettigheter. Det legges imidlertid opp til at gjeldende bestemmelse i forsikringsvirksomhetsloven § 9-11 annet ledd om at Finanstilsynet kan pålegge selskapet styrking av premiereserven gjennom bruk av hele eller deler av overskuddet videreføres og utvides til også å være begrunnet i hensynet til flytteretten. (Etter gjeldende regler er den begrunnet i soliditet.) På bakgrunn av at det ikke legges opp til krav om automatisk oppreservering av premiereserven for opptjente rettigheter ved endring i premieberegningssystemet, anser Finanstilsynet at det ved flytting bør legges opp til at mottakende selskap, på samme måte som det som i praksis gjelder for renteforutsetningene i dag, kan operere med flere beregningsgrunnlag for biometrisk risiko på samme kontrakt. Bestemmelsen i kapittel 11 (om flytting) foreslås justert i tråd med dette.

Solvens II inneholder også overordnede regler om premiefastsettelse og krav om eiendelsregister mv. som delvis berører innholdet i kapittel 9. Når det gjelder regler om premieberegning foreslås ingen endringer, men det nevnes i høringsnotatet at fokuset i tilsynets oppfølging av premietariffene som følge av det nye soliditetsregelverket vil kunne bli noe endret. Finanstilsynet vil også foreslå at forskriftsbestemmelsen som fastslår at tilsynet fastsetter den høyeste tillatte beregningsrente for pristariffer oppheves fordi videreføring av en kvantitativ øvre grense for beregningsrenten vil stride mot formålet med harmoniseringen som også er å gi forsikringsselskapene like konkurransevilkår på solvensområdet. Slik Finanstilsynet ser det vil de soliditetskrav i pilar 1 og pilar 2 som det nye solvensregime medfører i praksis innebære en klar begrensning med hensyn til hvor høy fremtidig avkastning selskapet kan legge til grunn ved premieberegningen. Krav om register over eiendeler som skal dekke de forsikringstekniske avsetningene medfører behov for krav om tilleggsregister i de tilfeller Solvens II-avsetningene er større enn verdien av eiendelene i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen.

I brev av 8. mars 2011 til Finansdepartementet foreslo Finanstilsynet at man i tillegg til de endringer man bør gjøre som følge av nye direktivkrav, også foretar tilpasninger i de nasjonale reglene for oppbygging og anvendelse av bufferfond med sikte på en mer langsiktig forvaltning. Disse forslagene er oversendt til behandling i Banklovkommissjonen og omtales derfor ikke i denne runden. I det vedlagte lovforslaget er ikke Finanstilsynets forslag i brev av 8. mars 2011 innarbeidet.

I høringsnotatet pekes det på behovet for enkelte tilpasninger av ordlyden i kapittel 10 (kommunale pensjonsordninger) og kapittel 11 (flytting) som ivaretar de endringene som er gjort i kapittel 9.

9. Banklovkommisjonens forslag til ny finansforetakslov

Banklovkommisjonen har i NOU 2011:8 (Ny finanslovgivning) kommet med utkast til ny samlet lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven). Forslaget ble sendt på høring 31. mai 2011 med høringsfrist 30. september 2011.

I utredningen vises det til at hovedelementene i lovutkastet er konsesjonssystemet, utbygging av et foretaksrettslig regelverk for finansforetak, og utbygging av lovfesting av de alminnelige krav til god virksomhetsstyring og kapital- og soliditetsforhold i finansforetakene, samt til virksomheten i finanskonsern.

Banklovkommisjonen fremhever i sin utredning at den har lagt vesentlig vekt på å sikre samordnet gjennomføring i norsk lovgivning av EU/EØS-regelverket på finansområdet, herunder gjennomføring av nye krav til norsk lovgivning ved endringer i kredittinstitusjonsdirektivet, det nye forsikringsdirektivet og annen ny EU/EØS-lovgivning på finansområdet. Dette har medført at de alminnelige krav til virksomheten og kapital- og soliditetskrav til banker og forsikringsforetak fremstår i ny form i lovutkastet Del III (*Virksomheten*). Denne delen inneholder tre kapitler (kapittel 13 *Alminnelige krav til finansforetak*, kapittel 14 *Kapital- og soliditetskrav* og kapittel 15 *Virksomheten i finanskonsern*) og omhandler virksomheten i finansforetak og finanskonsern. Disse bestemmelsene bygger til dels på gjeldende lov- og forskriftsverk, men er vesentlig utbygget for å tilfredsstille kravene som følger av kredittinstitusjons- og forsikringsdirektivene.

I Banklovkommisjonens forslag til ny finansforetakslov er det tatt inn lovbestemmelser som omfatter Solvens II-regelverket. Forholdet mellom Banklovkommisjonens forslag og Finanstilsynets lovforslag er beskrevet nedenfor.

Sentrale forskjeller mellom lovutkastene

Finanstilsynets utgangspunkt har vært å utarbeide lovbestemmelser for gjennomføring av direktivet i gjeldende regelverk. Det vil si at endringene foreslås tatt inn i forsikringsvirksomhetsloven (og delvis i finansieringsvirksomhetsloven for forsikringsgrupper). Banklovkommisjonen har foreslått gjennomføring av Solvens II-direktivets hovedbestemmelser i utkastet til ny finansforetakslov.

I Finanstilsynets forslag er hovedelementene i Solvens II-regelverket foreslått gjennomført i kapittel 6 i forsikringsvirksomhetsloven. I Banklovkommisjonens forslag er det tatt inn lovbestemmelser om Solvens II i den nye finansforetaksloven som grovt sett tilsvarer Finanstilsynets forslag til kapittel 6, men forslaget drøfter ikke endringer i forsikringsvirksomhetsloven som følge av Solvens II. Dette gjelder f.eks. bestemmelsene om ansvarshavende aktuar. I Banklovkommisjonens forslag ser det ikke ut til å være gjort noen vurderinger rundt adgangen til å unnta små selskaper fra Solvens II-regelverket, og det legges til grunn at forslaget gjøres gjeldende for alle selskaper. For pensjonskassene er det foreslått en hjemmel til å fastsette Solvens II-liknende kapitalkrav gjennom forskrift. Forslaget inneholder ingen vurderinger av sjøtrygdslag. Det er heller ingen vurderinger av endringer i livsforsikringsregelverket. Her har Finanstilsynet lagt til grunn at skillet mellom forsikringstekniske avsetninger etter Solvens II og dagens premiereserve (kontoført verdi) bør tydeliggjøres gjennom endringer bl.a. i forsikringsvirksomhetslovens kapittel 9.

Banklovkommisjonen har ikke vurdert behov for endringer i forsikringsvirksomhetsloven kapittel

10, 11 og 12 som følge av at kravet til forsikringstekniske avsetninger foreslås flyttet til finansforetaksloven.

I Finanstilsynets forslag er det lagt opp til lovfesting av alle overordnede krav under Solvens II-regelverket. Banklovkommisjonen har lagt opp til felles regulering for bank og forsikring for så vidt gjelder pilar 2- bestemmelsene, herunder bestemmelser om systemet for risikostyring og internkontroll. Dette innebærer at sentrale regler for forsikring ikke reflekteres i finansforetaksloven. Et eksempel er bestemmelser om sentrale kontrollfunksjoner (risikostyringsfunksjonen, aktuarfunksjonen og “compliance-funksjonen”).

Det er noen ulikheter mellom Finanstilsynets forslag og Banklovkommisjonens forslag når det gjelder begrepsbruk og mer generelt ordlyden i lovbestemmelsene.

Etter Finanstilsynets oppfatning avviker Banklovkommisjonens lovforslag fra Solvens II- direktivet på enkelte punkter. Dette gjelder reglene om meldeplikt om utkontraktering, personkretsen som er omfattet av egnethetskrav samt den kvantitative eierbegrensingsregelen i gjeldende forsikringsvirksomhetslov § 6-2.

Finanstilsynets vurdering

På grunn av usikkerhet knyttet til tidspunktet for vedtak av ny finansforetakslov anser Finanstilsynet det som hensiktsmessig at det foreligger et forslag om gjennomføring av Solvens II-regelverket i gjeldende lover. Det kan etter Finanstilsynets oppfatning bli svært krevende å gjennomføre de nødvendige endringene som følge av Solvens II samtidig med innføring av ny finansforetakslov. En endring i gjeldende forsikringsvirksomhetslov vil bidra til sikrere fremdrift og legge bedre til rette for det omfattende forskriftsarbeidet som gjennomføringen av Solvens II-direktivet krever.

Etter Finanstilsynets oppfatning vil gjennomføring av Solvens II i forsikringsvirksomhetsloven være hensiktsmessig for å redusere omfanget av og kompleksiteten i ny finansforetakslov og for å sikre et hensiktsmessig innhold i forsikringsvirksomhetsloven som Banklovkommisjonen foreslår å videreføre.

Finanstilsynets vil imidlertid påpeke at innholdet i lovforslaget og ordlyden i de enkelte bestemmelsene i hovedsak kan vurderes på selvstendig grunnlag uavhengig av hvilken lov bestemmelsene innplasseres i.

Finanstilsynet har foreslått at de sentrale Solvens II-bestemmelsene gjennomføres i kapittel 6 i forsikringsvirksomhetsloven. Etter Finanstilsynets oppfatning vil en slik samlet regulering bidra til å få frem helheten i regelverket og sammenhengen mellom de ulike pilarene. Banklovkommisjonens forslag innebærer en mer fragmentert gjennomføring av forsikringsregelverket i finansforetaksloven, ut fra hensynet til å samle bestemmelser av samme art for ulike institusjoner (banker, forsikringsselskaper mv.). Etter Finanstilsynets oppfatning vil en slik samlet regulering vanskeligjøres av at det er ulike krav til forsikringsselskaper og banker, slik at lovbestemmelser om f.eks. risikostyring og internkontroll som skal dekke begge typer institusjoner kan bli for upresise. Etter Finanstilsynets oppfatning vil en selvstendig regulering for

forsikringsselskaper også gjøre regelverket lettere tilgjengelig for forsikringsselskapene og andre interessenter.

En separat regulering av forsikring og bank/finans vil etter Finanstilsynets oppfatning sikre at gjennomføringen av pilar 2 og 3 ikke blir for generell. Dersom det blir besluttet at Solvens II-direktivet skal gjennomføres i ny finansforetakslov er det Finanstilsynets oppfatning at bestemmelsene bør gjennomføres separat for forsikring og bank/finans i finansforetaksloven.

I Finanstilsynets forslag er det lagt vekt på å benytte et begrepsapparat på lovnivå som underletter den praktiske gjennomføringen av regelverket. I denne sammenheng vises det til at de utfyllende nivå 2-bestemmelsene som benytter de samme begrepene vil gjennomføres som forordning uten tilpasning i norsk rett. Eksempler på slike begreper er: "systemet for risikostyring og internkontroll", "egenvurdering av risiko og solvens" og "kapitalkravstillegg".

For Finanstilsynet

Emil Steffensen
konst. finansilsynsdirektør

Erik Lind Iversen
fung. direktør for finans- og forsikringstilsyn

Vedlegg