



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
14/8482

DERES REFERANSE

DATO
08.09.2014

Gjennomføring av Omnibus II-direktivets permanente tiltak og overgangsordninger for Solvens II

1. Innledning

Omnibus II-direktivet er i hovedsak et endringsdirektiv til Solvens II-direktivet. Det ble oppnådd enighet om Omnibus II-direktivet 13. november 2013. Direktivet ble formelt vedtatt 16. april 2014, og publisert i Official Journal 22. mai 2014.

I utgangspunktet var direktivet hovedsakelig relatert til den nye tilsynsstrukturen og opprettelsen av EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). I direktivet fastsettes det imidlertid flere permanente tiltak og overgangsordninger som skal lette overgangen til Solvens II, spesielt for livsforsikringsselskaper som avgir langsiktige garantier. Bakgrunnen for tiltakene er at konsekvensberegninger har vist at mange europeiske livsforsikringsselskaper ikke vil oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II uten disse tiltakene. Finanstilsynet viser bl.a. til beregningsstudien LTGA (Long Term Guarantee Assessment), der resultatene viste at over halvparten av de deltakende europeiske livsforsikringsselskapene ikke ville oppfylle solvenskapitalkravet uten særskilte tiltak.

Ved bruk av tiltak/overgangsregler skal selskapene som hovedregel offentliggjøre informasjon om hvordan solvensposisjonen vil være dersom det aktuelle tiltaket ikke benyttes. Dersom solvenskapitalkravet ikke oppfylles uten bruk av overgangsordninger, skal selskapene legge frem planer for hvordan solvenskapitalkravet kan oppfylles ved utgangen av overgangsperioden, og årlig rapportere om status og iverksatte tiltak. Tilsynsmyndighetene skal trekke tilbake tillatelsen til å benytte tiltaket dersom de anser at det er urealistisk at solvenskapitalkravet vil være oppfylt ved utgangen av overgangsperioden. Disse vilkårene kan samlet sett bidra til at det blir mindre attraktivt for selskapene å benytte seg av de ulike tiltakene for lettelser i regelverket.

Det er nasjonal handlefrihet for de viktigste tiltakene, ved at tilsynsmyndighetene skal godkjenne (eller avslå) det enkelte selskaps bruk av tiltakene. Ingen av tiltakene som krever godkjenning antas å være relevante for norske skadeforsikringselskaper, men de vil kunne ha betydelig effekt for de norske livsforsikringselskapene.

Finanstilsynet har i brev til alle forsikringselskaper datert 17. desember 2013 skrevet følgende:

Finanstilsynet vil foreta en nærmere vurdering av hvilke permanente tiltak og overgangsregler som eventuelt kan være aktuelle for norske selskaper. En slik vurdering kan foreligge våren 2014, etter at Omnibus II-direktivet er formelt vedtatt i EU-parlamentet og EU-kommisjonen har utarbeidet forslag til utfyllende bestemmelser.

EU-kommisjonen har foreløpig ikke lagt frem et forslag til utfyllende bestemmelser, men det antas at det endelige forslaget til gjennomføringsbestemmelser vil foreligge innen utgangen av september 2014. Det antas at forslaget ikke vil inneholde viktige utfyllende bestemmelser knyttet til tiltakene som er vedtatt i Omnibus II, i alle fall ikke bestemmelser som er ment å innskrenke handlingsrommet i forhold til Omnibus II-direktivets bestemmelser.

Det er uklarheter knyttet til forståelsen av enkelte bestemmelser i Omnibus II-direktivet. Noen av disse uklarhetene kan bli belyst gjennom tolkninger i regi av EIOPA eller dialog med andre lands myndigheter. De foreliggende uklarhetene er imidlertid ikke omfattende, og på mange områder kan alle sentrale og relevante forhold anses å være avklart.

Finanstilsynet kan derfor nå signalisere de overordnede vurderingene på de viktigste områdene med nasjonal handlefrihet som omfattes av Omnibus II-vedtaket. Det tas et generelt forbehold om at på enkelte områder kan det bli aktuelt å endre vurderingene, basert på avklaringer av regelverksforståelsen på europeisk nivå.

Enkelte bestemmelser har stor betydning for norske selskaper, og Finanstilsynet ser det som hensiktsmessig at tilsynets vurderinger offentliggjøres samtidig med at de oversendes i brev til Finansdepartementet. Vurderingene vil bli gjenstand for offentlig høring i forbindelse med høring av forskriftsforslag for gjennomføring av Solvens II, som etter planen oversendes Finansdepartementet i oktober/november 2014.

I punkt 2 belyses de norske livsforsikringselskaperenes kapitalstatus sett i forhold til Solvens II. Punkt 3 inneholder en vurdering av de permanente tiltakene i Omnibus II-vedtaket. I punkt 4 gis en vurdering av overgangsreglene fastsatt i Omnibus II. Punkt 5 inneholder en kort oppsummering og noen avsluttende merknader. I vedlegget gis det nærmere omtale av enkeltelskaper.

2. Livsforsikringselskaperenes kapitalstatus sett i forhold til Solvens II

Finanstilsynets stresstest I er basert på tilsvarende metodikk som i Solvens II-regelverket, men med en del forenklinger. Det understrekes at stresstesten gir et forenklet bilde, og at endringer i rentenivået kan endre resultatene i vesentlig grad. Resultatene fra stresstest I pr. 30. juni 2014

bekrefter likevel det som har vært hovedinntrykket over flere år med stresstestberegninger og mer nøyaktige konsekvensberegninger for Solvens II, nemlig at mange selskaper har betydelige utfordringer knyttet til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II.

I stresstesten er det tatt høyde for opptrappingsplaner til nytt dødelighetsgrunnlag. Isolert sett bedrer opptrappingsplanene selskapenes situasjon, ved at forsikringstakerne dekker store deler av opptrappingsbehovet ved avståelse av fremtidig avkastningsoverskudd. Under Solvens II vil denne finansieringen med bruk av kundemidler isolert sett reflekteres i en redusert verdi av avsetningene, og dermed økt nivå på kapitalen. En tilsvarende effekt er reflektert i stresstestresultatene. Opptrappingsplanene har isolert sett altså bedret selskapenes situasjon, og dermed redusert behovet for overgangsregler under Solvens II, men har ingen direkte sammenheng med overgangsreglene under Solvens II som omtales senere i brevet.

Flere av livsforsikringsselskapene har et tapspotensial som er større enn bufferkapitalen, slik at bufferkapitalutnyttelsen (BKU) er større enn 100 prosent. Dermed er dekningsprosenten (bufferkapital i prosent av tapspotensialet) lavere enn 100, dvs. at selskapene ifølge stresstesten ikke har tilstrekkelig kapital til å dekke solvenskapitalkravet under Solvens II. For selskapene samlet er dekningsprosenten 88.

Nærmere informasjon om enkeltelskapene er gitt i vedlegg 1.

3. Permanente tiltak i Omnibus II-vedtaket

Hovedformålet med de permanente tiltakene som introduseres ved Omnibus II, er å unngå "kunstige" svingninger i selskapenes kapital og kapitalkrav under Solvens II, som følge av at eiendeler og forpliktelser vurderes til virkelig verdi (markedsverdi). Det foreslås derfor ulike metoder for å dempe eller eliminere effekten av antatt midlertidige effekter i finansmarkedene.

Det er tre tiltak som er spesielt relevante for selskapenes oppfyllelse av solvenskapitalkravet under Solvens II:

- Matching-justering
- Volatilitetsjustering
- Utvidet tidsperiode for gjenoppretting av solvensposisjonen

Under Solvens II skal rentekurven fastsettes ved å benytte risikofri markedsrente. Det benyttes swap-renter der markedet er tilstrekkelig likvid, med et fradrag for antatt kredittrisiko reflektert i swap-rentene. For lengre løpetider skal rentekurven beregnes ved en ekstrapoleringsmetode frem til en endelig forventet fremtidig ettårig rente (forward-rente), som foreløpig er satt til 4,2 prosent. For Norge og en del andre land legges det foreløpig opp til å benytte markedsrente for løpetider opp til 10 år, mens for euro benyttes markedsrente opp til 20 år. For euro skal renten konvergere opp til 4,2 prosent ved en løpetid på 60 år, dvs. en konvergensperiode på 40 år. For de andre valutaene er det foreløpig ikke tatt stilling til lengden på konvergensperioden.

Spesielt for livsforsikringselskapene har diskonteringsrenten stor betydning for verdien av (de langsiktige) forsikringsforpliktelsene, og dermed også for nivået på kapitalen og den samlede solvensposisjonen under Solvens II. To av de permanente tiltakene, matching-justering og volatilitetsjustering, gjelder justeringer av den ordinære rentekurven. Eventuelle påslag på rentekurven som følge av disse tiltakene kan ha stor betydning for selskapenes evne til å oppfylle solvenskapitalkravet under Solvens II.

3.1 Matching-justering

I Solvens II skal alle eiendeler og forpliktelser vurderes til virkelig verdi. I en situasjon der selskapet har rentebærende eiendeler (obligasjoner) som er eksakt tilpasset forpliktelsene slik at kontantstrømmene har samme profil, vil midlertidige verdiendringer på eiendelene ikke ha betydning for selskapets evne til å oppfylle forpliktelsene. Matching-justering (artikkel 77b og c i Solvens II-direktivet) innebærer at i slike tilfeller kan den ordinære rentekurven tilpasses renten på en obligasjonsportefølje som er direkte knyttet til forpliktelsene. Diskonteringsrenten justeres opp dersom markedsrentene på obligasjonsporteføljen, etter at det er gjort fradrag for antatt kredittrisiko, er høyere enn den ordinære risikofrie rentekurven basert på swap-renter. Tilsvarende justeres diskonteringsrenten ned dersom renten på den tilknyttede obligasjonsporteføljen er lavere enn den ordinære rentekurven. Hensikten med justeringen er at midlertidige verdisvingninger på obligasjonsporteføljene skal gi tilsvarende endringer i verdien av forpliktelsene, slik at nettoeffekten på selskapets kapital blir (tilnærmet) null.

Matching-justering kan anvendes på en eller flere delporteføljer. Eiendelene knyttet til forpliktelsene i den enkelte porteføljen skal forvaltes separat fra øvrige eiendeler og kan ikke benyttes til å dekke tap i andre deler av virksomheten. Det er fastsatt vilkår som skal sikre at eiendelene (obligasjonene) og forpliktelsene er knyttet sammen helt til forpliktelsene er avviklet. Kontantstrømmene må "matche" mht. løpetid, det skal ikke betales ytterligere premier knyttet til forpliktelsene, og det kan ikke foreligge avgangsrisiko (risiko for at kunder flytter med et beløp som er større enn markedsverdien på de tilknyttede eiendelene) eller uførhetsrisiko knyttet til forpliktelsene. Det er også flere andre vilkår knyttet til bruk av matching-justering.

De ovennevnte vilkårene vil i utgangspunktet ikke være oppfylt for produkter som tilbys av norske selskaper. For fripoliser under utbetaling kan det argumenteres for at kravet til kontantstrømmatching kan være oppfylt, pga. begrenset gjenværende løpetid på forpliktelsene. Kunden vil imidlertid fortsatt ha en flytterett. Slik vilkårene er utformet vil en flytterett i seg selv være tilstrekkelig begrunnelse for at matching-justering ikke kan benyttes, uavhengig av om markedsforholdene i dag innebærer at det i praksis ikke forekommer flytting i fripolisemarkedet. Kunden vil også få mulighet til å konvertere fripolisen til investeringsvalg (etter at regelverket om dette trådte i kraft 1. september i år), til en konverteringsverdi som er uavhengig av (og kan være høyere enn) verdien av en tilknyttet obligasjonsportefølje. Vilåret om fravær av avgangsrisiko vil altså ikke være oppfylt for fripoliser under utbetaling.

For øvrig kan det nevnes at rene investeringsvalgporteføljer ikke omfattes av regelverket for matching-justering, da verdien av disse forpliktelsene allerede er fastsatt med utgangspunkt i verdien av de tilhørende eiendelene.

Eventuell bruk av matching-justering skal godkjennes av tilsynsmyndighetene, og kun dersom en rekke kriterier er oppfylt. Som det fremgår ovenfor, anser Finanstilsynet at vilkårene ikke er oppfylt for produktene norske livsforsikringsselskaper tilbyr i dag. Matching-justering kan derfor ikke benyttes av norske selskaper.

Etter Finanstilsynets vurdering kan det ikke utelukkes at det i fremtiden kan komme nye produkter med egenskaper som tilsier at det kan bli aktuelt å godkjenne matching-justering. Finanstilsynet anser likevel at det er ønskelig å være restriktiv, bl.a. fordi beregningene er komplekse og i vesentlig grad bidrar til å komplisere regelverket. I noen grad kan også tilsvarende effekter oppnås med volatilitetsjusteringen, som er en vesentlig enklere beregning.

3.2 Volatilitetsjustering

Volatilitetsjusteringen (artikkel 77d) skal dempe effekten av renteendringer i obligasjonsmarkedene som ikke antas å representere reelle endringer i kredittrisiko, ved at det foretas tilsvarende endring i rentekurven for diskontering av forsikringsforpliktelsene. Justeringen tar utgangspunkt i en referanseportefølje for hvert land, som kan inneholde investeringer med høyere rente enn risikofri rente. Dersom renten i referanseporteføljen, etter fradrag for antatt kredittrisiko, er høyere enn den ordinære risikofrie renten, fastsettes et påslag på diskonteringsrenten som utgjør 65 prosent av differansen. Et tilsvarende fradrag fastsettes dersom renten i referanseporteføljen, etter justering for antatt kredittrisiko, er lavere enn risikofri rente.

Dette tiltaket har mye til felles med matching-justeringen, men det er ikke noe krav om faktisk matching mellom obligasjoner og forpliktelser eller andre vilkår knyttet til bruken av volatilitetsjustering. Volatilitetsjusteringen skal, til forskjell fra matching-justeringen, også være lik for alle selskaper i et land, uavhengig av hvilke eiendeler det enkelte selskap faktisk sitter med. Referanseporteføljen baseres på et gjennomsnitt av alle selskapenes investeringer i det enkelte land. EIOPA skal beregne justeringen for den enkelte valuta (innenfor eurosonen kan det anvendes en landspesifikk justering). Beregningen skal være basert på en formel og vil dermed være forutsigbar.

De endelige beregningsformlene for volatilitetsjusteringen er ikke fastsatt. Det er generelt utfordrende å finne robuste metoder for å skille mellom midlertidige svingninger i markedet (som det skal kompenseres for) og mer fundamentale endringer i kredittrisiko (som det ikke skal kompenseres for). Den foreløpige kalibreringen som ble foretatt i forbindelse med konsekvensanalysen LTGA, basert på tall ved utgangen av 2011, tilsa at volatilitetsjusteringen kunne utgjøre et påslag på rentekurven på over et halvt prosentpoeng for Norge. Årsaken til at volatilitetsjusteringen var relativt høy for norske kroner, er at norske selskaper har relativt lav andel statsobligasjoner og tilsvarende høy andel foretaksobligasjoner. I forbindelse med EIOPAs stresstest er det fastsatt en volatilitetsjustering på 16 basispunkter for norske kroner ved utgangen av 2013. Dette illustrerer at beregningene, og dermed også effektene for norske selskaper, er uavklarte.

Et påslag på diskonteringsrenten på over et halvt prosentpoeng ville gitt en stor bedring i den beregnede solvensposisjonen under Solvens II. Den foreløpige kalibreringen kan tilsi at justeringen i de fleste tilfeller vil være positiv, bl.a. fordi rentene i obligasjonsmarkedene også kan inneholde en likviditetspremie som vil reflekteres i justeringen, men den kan også være negativ når spreadene i obligasjonsmarkedet er relativt lave. En positiv volatilitetsjustering vil bedre den beregnede solvensen for selskapene.

Det er mer usikkert om volatilitetsjusteringen faktisk vil redusere volatiliteten i solvensposisjonen over tid for norske selskaper, siden verdien av forsikringsforpliktelsene med lang varighet er betydelig mer rentesensitiv enn verdien av eiendelene med kortere varighet. Med andre ord kan det tenkes at endringer i justeringen over tid vil bidra til betydelige svingninger i verdien av forpliktelsene, mens de (midlertidige) svingningene i obligasjonsrentene uansett har mindre betydning pga. kortere durasjon i obligasjonsporføljen.

På grunn av usikkerheten knyttet til kalibreringen av volatilitetsjusteringen, og uvissheten om hvordan justeringen vil samvariere med endringer i den risikofrie renten og andre finansmarkeder, er det vanskelig å vurdere hvilken effekt volatilitetsjusteringen vil ha på volatiliteten i selskapenes solvensposisjon. Så lenge justeringen er positiv vil den uansett bidra til å bedre selskapenes solvensposisjon under Solvens II.

Finanstilsynet forstår reglene slik at eventuell bruk av volatilitetsjusteringen skal omfatte alle relevante forsikringsforpliktelser, med unntak av eventuelle forpliktelser som anvender matchingjusteringen. Det er frivillig for det enkelte selskap om det vil benytte justeringen. Det er (foreløpig) ikke fastsatt regler som kan hindre selskapene i å veksle på å benytte volatilitetsjusteringen eller ikke, f.eks. ved kun å benytte volatilitetsjusteringen når den er positiv. Finanstilsynet antar at det kan komme utfyllende regler, eller etableres en felles tilsynspraksis, som gir ytterligere føringer for slike tilfeller. For selskaper som benytter volatilitetsjusteringen, er det krav om at selskapene skal offentliggjøre informasjon om hva solvensposisjonen ville vært dersom volatilitetsjusteringen ikke benyttes.

Det enkelte land kan velge å kreve at volatilitetsjusteringen kun kan benyttes etter godkjenning fra tilsynsmyndighetene. Av fortalen til Omnibus II-direktivet fremgår det at bruk av justeringen kun kan avslås i unntakstilfeller, uten at dette er nærmere definert. Etter Finanstilsynets oppfatning innebærer dette at et land ikke kan si nei til all bruk av volatilitetsjusteringen i eget marked. Valgfriheten begrenser seg til å kunne kreve godkjenning og kun avslå enkelte søknader (men ikke alle) etter nærmere begrunnelse.

Volatilitetsjusteringen er kanskje det viktigste permanente tiltaket i Omnibus II. Det kan stilles spørsmål ved det teoretiske grunnlaget for justeringen og prinsippet om at endringer i kredittspreader i obligasjonsmarkedene bør reflekteres i endringer i diskonteringsrenten på forsikringsforpliktelsene. Det er ikke opplagt at betydelige økninger i kredittspreader på obligasjoner, selv om de vurderes å ikke reflektere reell kredittisiko, skal resultere i en betydelig

reduksjon i verdien av forsikringsforpliktelsene, spesielt når det ikke er noen direkte sammenheng mellom verdien av forpliktelsene og verdien av eiendelene. Det kan også oppstå spørsmål knyttet til den faktiske kalibreringen for de enkelte valutaene. Prinsippet om fullharmonisering, og at det ikke foreligger særskilte forhold som tilsier at volatilitetsjustering ikke kan benyttes for norske forhold, vil etter Finanstilsynets mening likevel tilsa at volatilitetsjustering også bør kunne anvendes for norske selskaper.

Soliditetsutfordringene for norske livsforsikringsselskaper er betydelige og ikke mindre enn i andre land. En avskjæring av bruk av volatilitetsjustering vil kunne få betydelige effekter, spesielt dersom rentenivået faller. Innføringen av Solvens II kan gi økt etterspørsel etter obligasjoner med lang løpetid, og kan dermed bidra til å senke det langsiktige rentenivået i Norge og øke selskapenes soliditetsutfordringer. Usikkerheten knyttet til mulige effekter i rentemarkedene kan tilsa at det vil være hensiktsmessig å kunne ha mulighet å benytte et tiltak som volatilitetsjustering.

Som nevnt er det vesentlig usikkerhet knyttet til den faktiske kalibreringen og hvordan volatilitetsjusteringen vil samvirke med mer generelle endringer i rentenivået og andre forhold i finansmarkedene som påvirker selskapenes soliditet.

Samlet sett anser Finanstilsynet at volatilitetsjustering bør kunne benyttes av norske selskaper, jf. også vurderingen ovenfor som tilsier at det ikke er mulig avskjære bruk av volatilitetsjustering annet enn for enkeltelskaper etter særskilt begrunnelse. Dersom erfaringene skulle vise at volatilitetsjusteringen ikke fungerer hensiktsmessig, og den nasjonale handlefriheten skulle bli utvidet i fremtiden, kan det vurderes å fjerne selskapenes adgang til å benytte justeringen på et senere tidspunkt.

3.3 Tidsperiode for gjenoppretting av solvensposisjonen

I en normalsituasjon vil selskaper som bryter solvenskapitalkravet få maksimalt ni måneder på seg til å gjenopprette situasjonen, slik at kravet igjen oppfylles. Denne perioden kan utvides med inntil syv år dersom EIOPA, eventuelt etter å ha konsultert det europeiske systemrisikorådet (ESRB), finner at det foreligger eksepsjonelle forhold som følge av et brått og kraftig fall i finansmarkedene, et vedvarende lavrentescenario eller en katastrofehendelse med store konsekvenser (artikkel 138 (4)).

Den nasjonale tilsynsmyndigheten kan be EIOPA om å erklære at det foreligger eksepsjonelle forhold slik at syvårs-perioden trer i kraft. En slik erklæring skal gis dersom en signifikant andel av markedet er alvorlig påvirket og ikke vil være i stand til å oppfylle solvenskapitalkravet som følge av en av de ovennevnte hendelsene. Utover at det enkelte land kan be om å bli vurdert, er det ikke nasjonal handlefrihet med hensyn til å benytte tiltaket.

Det er usikkert om det kan bli aktuelt å erklære en slik utvidet periode allerede fra ikrafttredelsen av Solvens II. For norske forhold ville det eventuelt være spørsmål om gjeldende rentenivå kan sies å representere eksepsjonelle forhold i form av et vedvarende lavrentescenario. Norske renter ligger høyere enn bl.a. eurorenten, og eventuell anvendelse for Norge vil antakelig kun være aktuell

dersom det er fastsatt en tilsvarende utvidet periode for landene i eurosonen. Etter det Finanstilsynet kjenner til, foreligger det ikke planer om å erklære en slik utvidet periode for eurosonen på bakgrunn av gjeldende rentenivå.

Uansett vil overgangsordningene som omtales nedenfor kunne gi tilsvarende effekt som utvidelsen av perioden for gjenoppretting av solvensposisjonen. Dette tiltaket vil dermed antakelig være mest relevant etter at overgangsordningene er utfaset.

Etter Finanstilsynets vurdering vil det ikke være hensiktsmessig å be om en særskilt vurdering av om det foreligger eksepsjonelle forhold i Norge som tilsier utvidelse av perioden for gjenoppretting av solvensposisjonen. Det antas at eventuelle beslutninger fra EIOPA for euroområdet i forkant av ikrafttreddelsen av Solvens II, vil baseres på analyser av alle relevante rentemarkeder, slik at det ikke er nødvendig å be særskilt om vurderinger for det norske markedet.

4. Overgangsregler i Omnibus II-vedtaket

I tillegg til de permanente tiltakene omtalt ovenfor, er det fastsatt flere overgangsordninger i Omnibus II-direktivet. Overgangsordningene innebærer at de skjerpede solvenskravene gradvis innføres over en lengre periode. Det er to overgangsordninger med nasjonal handlefrihet som i betydelig grad kan påvirke selskapenes solvensposisjon under Solvens II:

- Overgangsregel for diskonteringsrenten
- Generell overgangsregel for tekniske avsetninger

I tillegg er det fastsatt overgangsregler uten nasjonal handlefrihet på flere områder.

4.1 Overgangsregel for diskonteringsrenten (rentekurven)

For kontrakter inngått før ikrafttreddelsen av Solvens II, kan overgangen fra dagens diskonteringsrente til Solvens II-rentekurven innføres gradvis over en periode på 16 år (artikkel 308c). Dette skjer gjennom et tillegg til Solvens II-rentekurven, som reduseres lineært over 16 år. For Norges del vil tillegget fastsettes med utgangspunkt i differansen mellom dagens grunnlagsrente og en effektiv rente som gir samme verdi på forsikringsforpliktelsene som anvendelse av den ordinære Solvens II-rentekurven (med volatilitetsjustering) som benyttes som grunnlag for verdsettelsen av forpliktelsene.

Konsekvensberegninger har vist at under dagens markedsforhold vil ikke dette ha vesentlig positiv effekt for norske selskaper, fordi grunnlagsrenten ligger under Solvens II-renten for lengre løpetider, men det vil kunne få betydelig effekt hvis markedsrentene faller vesentlig.

Overgangsregelen kan ikke kombineres med den generelle overgangsordningen for nivået på tekniske avsetninger omtalt i punkt 4.2. Eventuell bruk av overgangsregelen skal godkjennes av tilsynsmyndighetene.

Selskaper som anvender overgangsregelen for rentekurven skal offentliggjøre hva solvensposisjonen ville vært uten bruk av denne regelen. Dersom solvenskapitalkravet ikke oppfylles uten bruk av overgangsordningen, skal selskapene legge frem planer for hvordan solvenskapitalkravet kan oppfylles ved utgangen av overgangsperioden, og årlig rapportere om status og iverksatte tiltak. Tilsynsmyndighetene skal trekke tilbake tillatelsen til å benytte overgangsregelen dersom de anser at det er urealistisk at solvenskapitalkravet vil være oppfylt ved utgangen av overgangsperioden.

Overgangsregelen er kun utformet for å lette overgangen til Solvens II, og har ikke noen teoretisk begrunnelse. Den har antakelig heller ingen vesentlig positiv effekt med det aktuelle nivået på norske markedsrenter. Den generelle overgangsregelen for tekniske avsetninger omtalt nedenfor vil være mer robust og treffsikker i forhold til formålet. Den fremstår også som mindre komplisert enn overgangsregelen for rentekurven. Av hensyn til den samlede kompleksiteten av regelverket vil det være ønskelig å unngå to overlappende overgangsregler med samme formål. Basert på dette anser Finanstilsynet at overgangsregelen for rentekurven ikke bør benyttes av norske selskaper.

4.2 Generell overgangsregel for tekniske avsetninger

Det er fastsatt en generell overgangsordning over 16 år som er knyttet til differansen mellom avsetningene beregnet etter Solvens II-regelverket og avsetningene beregnet etter gjeldende regelverk ved utgangen av 2015 (artikkel 308d). Det første året kommer hele differansen til fradrag i verdien av Solvens II-avsetningene, deretter reduseres fradraget lineært over 16 år. I praksis innebærer dette at en økning i avsetningene ved overgangen til Solvens II kan fases inn gradvis over 16 år.

Overgangsregelen strekker seg over 16 år, og etter Finanstilsynets oppfatning er det ikke mulig å fastsette overgangsordninger med kortere varighet. Det vises til ordlyden i overgangsregelen i artikkel 308d punkt 2 der det presiseres hvordan fradraget skal reduseres over tid:

"(...) The maximum portion deductible shall decrease linearly at the end of each year from 100 % during the year starting from 1 January 2016 to 0 % on 1 January 2032."

I utgangspunktet er det nivået på avsetningene ved utgangen av 2015 som skal benyttes som grunnlag for beregning av fradraget i hele overgangsperioden. Tilsynet kan imidlertid godkjenne eller kreve at fradraget omberegnes hvert annet år, eller oftere dersom risikoprofilen har endret seg vesentlig. Dersom f.eks. rentenivået har hevet seg vesentlig slik at Solvens II-avsetningene ikke lenger er høyere enn avsetningene etter gjeldende regelverk, kan en slik omberegning føre til at fradraget faller bort.

I en slik situasjon vil overgangsperioden være avsluttet, slik Finanstilsynet forstår reglene. Dersom rentenivået kort tid etter igjen faller tilbake til de nåværende nivåene, vil selskapene dermed ikke kunne tre inn igjen i overgangsregelen, og eventuelle tiltak vil være begrenset til de permanente tiltakene (volatilitetsjustering og tidsperiode for gjenoppretting av solvensposisjonen). Dette er basert på Finanstilsynets forståelse av regelverket, men det er noe usikkerhet om regelverket åpner

for at det vil være mulig å (på nytt) tre inn i overgangsregelen på et senere tidspunkt enn 1. januar 2016. Det er også usikkert om Kommisjonen vil fremme utfyllende regler som bl.a. kan avklare slike spørsmål, eller om avklaringer av denne typen i praksis vil gjennomføres som nasjonale valg.

Eventuell bruk av overgangsregelen skal godkjennes av tilsynsmyndighetene. Det er adgang til å anvende regelen kun for visse homogene risikogrupper, dvs. kun for fripoliser og andre porteføljer hvor Solvens II-avsetningene faktisk er høyere enn dagens avsetninger. Tilsynet kan for øvrig begrense fradraget dersom det fører til et lavere soliditetskrav enn det som følger av gjeldende solvensmarginregelverk ved utgangen av 2015. Overgangsregelen kan ikke kombineres med overgangsregelen for rentekurven.

Denne overgangsregelen kan ha betydelig effekt for norske selskaper. Soliditetsutfordringene knyttet til innføringen av Solvens II er størst for selskapene som opplever at Solvens II-avsetningene overstiger verdien av dagens avsetninger. Nøyaktig hvor stor effekten vil bli, vil avhenge av hvordan rentemarkedet og andre forhold som påvirker verdien av Solvens II-avsetningene vil utvikle seg fremover. Dersom rentenivået stiger vesentlig frem mot utgangen av 2015, vil overgangsregelen få liten effekt.

Over halvparten av selskapene vil ha nytte av overgangsregelen for tekniske avsetninger slik situasjonen var ved utgangen av 1. halvår 2014. Overgangsregelen omfatter verdien av tekniske avsetninger og dermed solvenskapitalen, men omfatter ikke solvenskapitalkravet. Selskaper i en utsatt situasjon vil dermed uansett ha et relativt høyt kapitalkrav, bl.a. knyttet til risikoen for rentenedgang. I vedlegget gis det nærmere omtale av effektene for enkeltselskaper.

Regelen får større effekt hvis den kun benyttes på forpliktelser (homogene risikogrupper) hvor avsetningene er høyere under Solvens II enn etter gjeldende regelverk. I så fall kan de samlede avsetningene bli lavere enn under gjeldende regelverk, fordi visse typer forpliktelser kan ha lavere verdi under Solvens II enn under gjeldende regelverk (f.eks. innskuddsbaserte produkter).

Selskaper som anvender overgangsregelen for tekniske avsetninger skal offentliggjøre hva solvensposisjonen ville vært uten bruk av overgangsregelen. Dersom solvenskapitalkravet ikke oppfylles uten bruk av overgangsordningen, skal selskapene legge frem planer for hvordan solvenskapitalkravet kan oppfylles ved utgangen av overgangsperioden, og årlig rapportere om status og iverksatte tiltak. Tilsynsmyndighetene skal trekke tilbake tillatelsen til å benytte overgangsregelen dersom de fremlagte rapportene viser at det er urealistisk at solvenskapitalkravet vil være oppfylt ved utgangen av overgangsperioden.

En avskjæring av bruk av overgangsregelen for tekniske avsetninger vil kunne få betydelige effekter, spesielt dersom rentenivået faller og volatilitetsjusteringen blir lav eller negativ. Usikkerheten knyttet til mulige effekter i rentemarkedene kan også tilsi at det vil være hensiktsmessig å kunne benytte denne overgangsordningen.

Etter Finanstilsynets vurdering vil kravet om vurdering av forpliktelsene til virkelig verdi under Solvens II gi et vesentlig riktigere bilde av selskapets reelle økonomiske stilling enn det gjeldende avsetningsregelverk gjør. Isolert sett er det etter Finanstilsynets oppfatning derfor uheldig at overgangsperioden strekker seg over en så lang periode som 16 år. Behovet for overgangsregler tilsier etter Finanstilsynets oppfatning likevel at overgangsordningen bør benyttes.

Det forhold at selskapet er forpliktet til å offentliggjøre hva solvensposisjonen ville vært uten bruk av overgangsordninger, kan i noen grad dempe de negative effektene av at regelverket ikke fullt ut reflekterer selskapets reelle økonomiske situasjon. Tilsynets mulighet til å trekke tilbake tillatelsen til å benytte overgangsordningen kan også bidra til å unngå at overgangsperioden benyttes til å skyve problemene foran seg. Muligheten til å kreve omberegning kan også i realiteten føre til at overgangsperioden reduseres, dersom fradraget faller bort fordi behovet ikke lenger er til stede (dvs. at Solvens II-avsetningene blir lavere enn dagens avsetninger). For å unngå at overgangsregelen får uhenksommessig stor effekt, kan det også bli aktuelt å ikke tillate at overgangsregelen benyttes kun for de forpliktelsene hvor det slår positivt ut for selskapenes solvensposisjon.

Finanstilsynet har også vurdert om det skal fastsettes generelle tilleggsvilkår for bruk av overgangsregelen, f.eks. restriksjoner på utbyttebetaling i overgangsperioden. I og med at slike generelle vilkår ikke er tatt inn i Omnibus II-vedtaket, kan de etter Finanstilsynet vurdering oppfattes som å være i konflikt med det fullharmoniserte regelverket. Finanstilsynet finner det uansett mer hensiktsmessig å vurdere dette på et individuelt grunnlag. Som nevnt skal tilsynsmyndighetene trekke tilbake tillatelsen til å benytte overgangsregelen dersom de årlige rapportene fra selskapet om status og iverksatte tiltak viser at det er urealistisk at solvenskapitalkravet vil være oppfylt ved utgangen av overgangsperioden. I denne vurderingen bør tilsynet også legge betydelig vekt på virkningen av eventuelle planlagte utbytter.

4.3 Overgangsregler uten nasjonal handlefrihet

Det er fastsatt en del overgangsregler som ikke er underlagt nasjonal handlefrihet og heller ikke er valgfrie for selskapene (artikkel 308b). Enkelte av disse overgangsreglene påvirker selskapenes solvensposisjon, og vil også lette situasjonen i noen grad for norske selskaper.

Underoppfyllelse av solvenskapitalkravet:

Dersom et selskap oppfylder solvensmarginkravet (Solvens I) ved utgangen av 2015, men ikke oppfylder solvenskapitalkravet under Solvens II i 2016, skal selskapet legge frem en plan for oppfyllelse av kravet innen utgangen av 2017.

Aksjerisiko:

Det er fastsatt en overgangsordning på syv år for aksjeprissjokket som benyttes i beregningen av aksjerisiko, slik at sjokket gradvis økes fra 22 prosent til 39 prosent. Dette gjelder kun aksjer som er kjøpt før ikrafttredelsen av Solvens II, og omfatter ikke aksjefond.

Spreadrisiko og konsentrasjonsrisiko:

Det er fastsatt en overgangsordning for beregningen av spreadrisiko og konsentrasjonsrisiko for statsobligasjoner utstedt i EØS-området, men i en annen EØS-valuta enn utsteders valuta (f.eks. italienske statsobligasjoner utstedt i britiske pund). Dette innebærer at disse vil få null i kapitalkrav for spreadrisiko og konsentrasjonsrisiko i 2016 og 2017, og deretter en opptrapping slik at kapitalkravet gjelder fullt fra 2020.

Kapitalinstrumenter:

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

Det er fastsatt overgangsregler som omfatter videreføring av kapitalinstrumenter (tilleggskapital) godkjent under dagens regelverk (Solvens I). Bestemmelsene innebærer at kapital som er godkjent å kunne dekke inntil 50 prosent av solvensmarginkapitalen etter gjeldende europeiske solvensmarginregelverk (Solvens I) ved utgangen av 2015, og som ikke kan medregnes som solvenskapital av kategori 1 eller 2 under Solvens II, skal medregnes som kategori 1-kapital i inntil ti år fra 2016. Tilsvarende gjelder at solvensmarginkapital som kan medregnes med inntil 25 prosent av solvensmarginkapitalen under Solvens I ved utgangen av 2015, skal medregnes som kategori 2-kapital i inntil ti år fra 2016.

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

Finanstilsynet ser behov for å klargjøre overgangsreglene for kapitalinstrumenter. Dersom det legges til grunn at det ikke er nasjonal handlefrihet, vil evigvarende ansvarlige lån som utstedes i 2014 og 2015 og som er godkjent som tilleggskapital etter gjeldende regelverk, men ikke tilfredsstillende alle kriteriene i Solvens II, bli medregnet som kapital av beste kvalitet i inntil ti år fra 2016. En slik situasjon bør unngås, og det vurderes derfor som hensiktsmessig å innskjerpe kravene til nye evigvarende ansvarlige lån slik at de tilfredsstillende Solvens II-kriteriene og derfor ikke blir omfattet av overgangsordningen.

Det er også noen problemstillinger knyttet til spesielle elementer som er godkjent i dagens solvensmarginregelverk, herunder avsetning til naturskadefondet, tilleggsavsetninger og

risikoutjevningfondet. Disse er nærmere omtalt i Finanstilsynets brev av 19. juni 2014 til Finansdepartementet.

Selskaper i avvikling:

Et selskap som er under avvikling og ikke påtar seg nye forpliktelser fra 1. januar 2016 skal unntas fra kapitalkravene dersom selskapet kan godtgjøre at det er endelig avviklet innen 1. januar 2019.

5. En kort oppsummering og avsluttende merknader

Flere norske livsforsikringsselskaper har en betydelig underdekning i forhold til solvenskapitalkravet under Solvens II. Dersom ingen av de permanente tiltakene og overgangsreglene i Omnibus II-direktivet benyttes, er det en betydelig sannsynlighet for at flere norske selskaper ikke vil oppfylle solvenskapitalkravet ved ikrafttredelsen av Solvens II. Full utnyttelse av alle permanente tiltak og overgangsordninger kan føre til at kapitalkravet blir uforholdsmessig lavt, med signifikant risiko for fremtidige tap som må dekkes av forsikringstakerne.

På denne bakgrunn, og med de begrensningene i den nasjonale handlefriheten som ligger i Omnibus II-direktivet, har Finanstilsynet vurdert hvorvidt de ulike permanente tiltakene og overgangsordningene kan anvendes for norske livsforsikringsselskaper.

Etter Finanstilsynets vurdering er vilkårene knyttet til bruk av matching-justering ikke oppfylt for norske selskaper. Det er ikke fastsatt vilkår for bruk av volatilitetsjustering, og etter Finanstilsynets vurdering bør ikke norske selskaper avskjæres fra muligheten til å benytte volatilitetsjustering ved ikrafttredelsen av Solvens II.

Når det gjelder overgangsreglene, anser Finanstilsynet at det er behov for slike regler, og at den generelle overgangsregelen for tekniske avsetninger derfor bør kunne benyttes av norske selskaper. I den individuelle oppfølgingen av selskapene i overgangsperioden bør tilsynet legge vekt på å følge opp og sikre at tiltak blir iverksatt slik at selskapene så snart som mulig kan oppfylle solvenskapitalkravet uten bruk av overgangsregelen.

Overgangsregelen som kun er relatert til rentekurven bør etter Finanstilsynets mening ikke benyttes, bl.a. fordi den er mer kompleks og mindre treffsikker enn den generelle overgangsregelen for tekniske avsetninger. Den dekker heller ikke noe behov utover det som kan oppnås ved den generelle overgangsregelen for tekniske avsetninger.

Enkelte bestemmelser har stor betydning for norske selskaper, og Finanstilsynet ser det som hensiktsmessig at tilsynets vurderinger offentliggjøres samtidig med at de oversendes i brev til Finansdepartementet. Vurderingene vil bli gjenstand for offentlig høring i forbindelse med høring av forskriftsforslag for gjennomføring av Solvens II, som etter planen oversendes Finansdepartementet i oktober/november 2014.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Erik Lind Iversen
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg