



Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 OSLO

Dato: 11.03.2019
Vår ref.: 19-333/MC
Deres ref.:

Finanstilsynets vurdering av kapitalkrav for boliglån under Solvens II

Innledning

Vi viser til Finansdepartementets brev til Finanstilsynet datert 29. oktober 2018 om gjennomføring av Solvens II-rettsakter og vurdering av særlige kapitalkrav for pantelån i Solvens II.

I brevet er det referert til en EØS-tilpasning til Kommisjonsforordning 2015/35 (gjennomføringsbestemmelser til Solvens II-direktivet), som åpner for at norske myndigheter kan fastsette nasjonale regler slik at kapitalkravet for forsikringsforetaks eksponering mot boliglån under Solvens II samsvarer med bankenes kapitalkrav for slike lån. Finanstilsynet er bedt om å vurdere hvorvidt og eventuelt hvordan dette handlingsrommet bør benyttes, eventuelt ledsaget av et høringsnotat med utkast til endringsforskrift, innen utgangen av mars 2019.

Finans Norge mener det ikke er påkrevet med særnorske tilpasninger i det fullharmoniserte Solvens II-regelverket på dette punktet, og ønsker med dette å gi innspill til Finanstilsynets vurdering av saken.

Risikostyring – ikke arbitrasje

Finanstilsynet har gjentatte ganger, og senest i rapporten «Finansielt utsyn desember 2018», pekt på at de største livsforsikringsselskapene de seneste årene har overtatt porteføljer av boliglån fra banker i samme konsern. Finanstilsynet har i denne forbindelse vist til at boliglån med lav belåningsgrad behandles gunstigere i Solvens II enn i CRD IV, og antydnet at denne ulikheten i soliditetsreglene stimulerer til arbitrasjemotivert overføring av boliglån mellom banker og forsikringsselskaper.

Finans Norge vil presisere at livsforsikringsselskapene allokeringer ikke er motivert av regelverksarbitrasje. Vi ønsker også å understreke at begrepet «overføre» ikke er et

dekkende begrep for de krav som stilles til transaksjoner mellom selvstendige konsesjonsbelagte selskaper.

Norske livsforsikringsselskaper har historisk tilbudt boliglån i markedet og hatt store utlånsporteføljer som en del av selskapenes investeringsstrategi. For å sikre en tydelig markedsposisjon og best mulig kvalitet i kredittprosesser, ble disse porteføljene solgt til banker i samme konsern på slutten av 90-tallet. Slike tilpasninger må ses i lys av de muligheter og utfordringer som da gjorde seg gjeldene, hvor blant annet plasseringsalternativene i rentemarkedet ikke ble oppfattet som en begrensning for norske livsforsikringsselskaper.

De siste årene har norske livsforsikringsselskaper igjen introdusert boliglån med lav belåningsgrad som en del av sin investeringsstrategi. Et viktig skille er imidlertid at selskapene nå kjøper forvaltnings- og driftstjenester fra banker, noe som sikrer både kredittkvalitet og kostnadseffektivitet. Igjen må tilpasningene ses i lys av de muligheter og utfordringer selskapene står overfor, hvor utfordringen nå er begrensede muligheter for investeringer med høy kredittkvalitet i norske kroner. Disse investeringene gir i tillegg hensiktsmessig risikostyring under Solvens II¹, sikrer god risikojustert kundeavkastning og trekker i positiv retning når det gjelder å løse utfordringen knyttet til norske pensjonsprodukter med garantert rente.

Ulik risiko i bank og forsikring

Kredittrisikoen for ett og samme lån er den samme uavhengig av om lånet befinner seg i en bank eller i et livsforsikringsselskap. Samtidig er det slik at bankene har en annen rolle i det finansielle systemet enn livsforsikringsselskapene, og de blir normalt vurdert som en mer sentral kilde til finansiell ustabilitet. Dette innebærer at kapitalkravet for et boliglån ikke skal være det samme uavhengig av om det ligger i en bank eller i et forsikringsselskap, og de eksisterende reglene for kapitalkrav for banker (CRR/CRD IV) og forsikringsselskaper (Solvens II) må sees i lys av dette.

Et livsforsikringsselskap er i utgangspunktet ikke eksponert for samme likviditetsrisiko som en bank. Hensynet til finansiell stabilitet taler for en diversifisering av lånetilbydere, slik at boliglån ikke bare tilbys av banker, men også av andre institusjoner som ikke er like sentrale for den finansielle stabiliteten i økonomien.

¹ Eksempelvis vil det å selge andre eiendeler for å kjøpe boliglån gi et lavere kapitalkrav, både som følge av at boliglån har et relativt lavt kapitalkrav, og fordi man får diversifiseringseffekt av å flytte risiko fra markedsrisikomodulen til motpartsrisikomodulen.

Videre er det slik at selv om kapitalkravet for motpartsrisikoen for boliglån under Solvens II er lav, utløser boliglånsporteføljer kapitalkrav for udekket renterisiko. Dette som følge av at utlånene har kortere durasjon enn livselskapenes forsikringsforpliktelser. Dette er tilfellet blant annet for fripoliser, der en gjennomsnittlig durasjon på eksempelvis ni år vil gi et brutto kapitalkrav på ca. to prosent dersom midlene plasseres i boliglån (med kortere durasjon). Det samlede kapitalkravet for disse eiendelene blir dermed sammenliknbart med bankenes kapitalkrav. For øvrig er det viktig å få frem at det primært er boliglån av god kvalitet (lav belåningsgrad) som flyttes over til livsforsikringselskapene, noe Finanstilsynet selv har påpekt².

Ut fra en rent risikomessig betraktning, innebærer dette at kapitalkravet for motpartsrisiko for et boliglån ikke trenger å være det samme i et forsikringselskap som i en bank.

Viktig å unngå skjevregulering

Norske livsforsikringselskaper er aktører i et felleseuropeisk marked, og det er avgjørende at disse kan operere under samme konkurransevilkår som sine europeiske konkurrenter. Solvens II er et fullharmonisert EU-regelverk og risikoen knyttet til eksponeringer mot boliglån ivaretas i dette regelverket på en hensiktsmessig måte. Erfaringene fra forrige finanskriser tilsier også at fragmentert regulering på tvers av landegrensener kan svekke den finansielle stabiliteten.

Skjevregulering gjennom særnorske tilpasninger til et fullharmonisert EU-regelverk, utover de tilpasningsmuligheter som følger av regelverket som sådan, må unngås.

Vi vil i denne forbindelse også vise til det pågående regelverksarbeidet i EU, der EU-kommisjonen innen utgangen av 2020 skal ha vurdert, og eventuelt revidert, sentrale deler av Solvens II-direktivet. Kommisjonen må legge frem lovforslag innen 1. januar 2021, og har i denne forbindelse gitt EIOPA i mandat å utrede behovet for eventuelle endringer innenfor 19 ulike områder av Solvens II-regelverket innen 30. juni 2020.

Ett av områdene EIOPA er bedt om å utrede, er risikomodulen for motpartsrisiko under standardformelen for beregning av solvenskapitalkravet under Solvens II³. Eventuelle endringer i denne risikomodulen vil kunne få betydning for beregningen av kapitalkrav for boliglån, og det er viktig at norske myndigheter ikke forskutterer utfallet av EU-kommisjonens revisjonsarbeid på dette punktet.

² Jf. omtale i Finanstilsynets publikasjon «Finansielt utsyn», november 2016.

³ Jf. punkt 3.7 b) i EU-kommisjonens mandat til EIOPA «Formal request to EIOPA for technical advice on the review of the Solvency II Directive», datert 11. februar 2019.

Svært begrenset omfang

Selv om livsforsikringsselskaperens utlån til norske husholdninger har økt de siste årene, er omfanget av denne typen utlån i livsforsikringsselskaper svært liten målt som andel av norske husholdningers totale boliglån (pr. oktober 2018 ca. 1,3 prosent). Ettersom livsforsikringsselskapene i hovedsak investerer i boliglån (med fastrente) for å tilpasse seg lange pensjonsforpliktelser, er det dessuten naturlig å anta at omfanget vil avta i takt med at garanterte produkter som fripoliser og aktive ytelsesordninger løper av.

Det beskjedne omfanget av boliglån i livsforsikringsselskapene gjør også at det er vanskelig å se at den regulatoriske forskjellsbehandlingen vil kunne påvirke konkurransen i det norske markedet.

Avsluttende merknader

Andelen av boliglån i norske livsforsikringsselskaper er svært begrenset i omfang. Allokeringen drives ikke av regelverksarbitrasje men følger av selskapenes risikostyring under Solvens II. Forsikringsforetak er ikke eksponert for samme type risiko som banker, og en diversifisering av tilbydere av boliglån må anses som positivt for den finansielle stabiliteten i norsk økonomi.

Finans Norge mener derfor at den nasjonale adgangen til å foreta særnorske skjerpelser i Solvens II når det gjelder kapitalkravet for boliglån, ikke bør benyttes. Vi forventer i stedet at norske myndigheter gjennomfører og praktiserer det fullharmoniserte EU-regelverket Solvens II, og dermed unngår skjevregulering på bekostning av norske aktørers behov for like konkurransevilkår.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Stefi Kierulf Prytz
direktør, livsforsikring og pensjon



Martin Carlén
fagsjef, samfunnsøkonomi og finans