



Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 14.08.2019
Vår ref.: 19-333/MC
Deres ref.: 09/5026

Høring – særlige kapitalkrav for pantelån i Solvens II

Innledning

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 3. mai 2019 om forslag til endringer i kapitalkrav for boliglån i Solvens II-regelverket, vedlagt høringsnotat fra Finanstilsynet.

I høringsnotatet foreslår Finanstilsynet en særnorsk skjerpelse av kapitalkravet for forsikringsforetaks investeringer i boliglån, ut fra en begrunnelse om at ulike kapitalkrav i bank og forsikring kan gi opphav til regelverksarbitrasje. Konkret foreslår Finanstilsynet å fastsette et gulv på 30 prosent for beregningen av tap ved mislighold, slik at kapitalkravet for motpartsrisiko beregnes med et gulv på 4,5 prosent av lånets verdi. Finanstilsynet skriver at gulvet skal kunne heves i fremtiden dersom utviklingen tilsier at det er behov for det.

Endringen er hjemlet i 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 av Finansdepartementet om å vurdere hvorvidt og eventuelt hvordan dette handlingsrommet bør benyttes.

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 Finansdepartementets vurdering av saken.

Finans Norges hovedsynspunkter

Oppsummert mener vi følgende:

- *Livsforsikringsforetakens allokeringer drives ikke av regelverksarbitrasje, men følger av behovet for å drive en hensiktsmessig risikostyring under Solvens II.*

- *Livsforsikringsforetak er ikke eksponert for samme type risiko som banker, og har en mindre kritisk rolle i det finansielle systemet. Kapitalkravsregelverkene for bank og forsikring må sees i lys av dette. Kapitalkrav for renterisiko gjør at det samlede kapitalkravet for boliglån under Solvens II er sammenlignbart med bankenes kapitalkrav.*
- *Solvens II er et fullharmoniserte EU-regelverk som ivaretar risikoen knyttet til eksponeringer mot boliglån på en hensiktsmessig måte. Skjevregulering gjennom særnorske tilpasninger, utover de tilpasningsmuligheter som følger av regelverket som sådan, går på bekostning av norske aktørers behov for like konkurransevilkår og må unngås.*
- *Ventede tilpasninger i EU-regelverket for banker vil redusere forskjellen i kapitalkravene for boliglån i bank- og forsikringsregelverkene. Eventuelle endringer i Solvens II bør ikke vurderes før de nødvendige avklaringene i EU-regelverket for banker er foretatt.*
- *Omfanget av boliglån i norske livsforsikringsforetak er svært lite, og forventes å avta fremover. Konkurransen i det norske markedet for boliglån påvirkes ikke av den regulatoriske forskjellen i kapitalkrav mellom bank og forsikring.*

Risikostyring – ikke arbitrasje

Finanstilsynet har gjentatte ganger, og senest i rapporten «Finansielt utsyn desember 2018», pekt på at de største livsforsikringsforetakene 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 forsikringsforetak.

Finans Norge vil presisere at forsikringsforetakenes 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 livsforsikringsforetak har historisk tilbudt boliglån i markedet og hatt store utlånsporteføljer som en del av foretakenes 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.

De siste årene har norske livsforsikringsforetak igjen introdusert boliglån med lav belåningsgrad som en del av sin investeringsstrategi. Et viktig skille er imidlertid at foretakene 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 foretakene 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.

Finans Norge mener:

Livsforsikringsforetakenes allokeringer drives ikke av regelverksarbitrasje, men følger av behovet for å drive en hensiktsmessig risikostyring under Solvens II.

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 livsforsikringsforetak. Samtidig er det slik at bankene har en annen rolle i det finansielle systemet enn livsforsikringsforetakene, 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 livsforsikringsforetak, og de eksisterende reglene for kapitalkrav for banker (CRR/CRD IV) og forsikringsforetak (Solvens II) må sees i lys av dette.

Et livsforsikringsforetak er i utgangspunktet ikke eksponert for samme likvidetsrisiko 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.

Videre er det slik at selv om kapitalkravet for motpartsrisikoen for boliglån under Solvens II er lav, utløser livsforsikringsforetakenes boliglånporteføljer kapitalkrav for udekket renterisiko. Dette som følge av at utlånene har kortere durasjon enn foretakenes 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 livsforsikringsforetakene, noe Finanstilsynet selv har påpekt².

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.

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

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

Finans Norge mener:

Livsforsikringsforetak er ikke eksponert for samme type risiko som banker, og har en mindre kritisk rolle i det finansielle systemet. Kapitalkravsregelverkene for bank og forsikring må sees i lys av dette. Kapitalkrav for renterisiko gjør at det samlede kapitalkravet for boliglån under Solvens II er sammenlignbart med bankenes kapitalkrav.

Viktig å unngå skjevregulering

Norske livsforsikringsforetak 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 landegrensler 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.

Vi vil for øvrig peke på at Finanstilsynets forslag innebærer en endring i Solvens II-forskriften, og at denne kun gjelder for norske foretak. For EØS-foretak med filialer i Norge er det hjemlandets regler som gjelder for solvensberegningene, og forslaget vil altså ikke gjelde for disse.

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.

Finans Norge mener:

Solvens II er et fullharmoniserte EU-regelverk som ivaretar risikoen knyttet til eksponeringer mot boliglån på en hensiktsmessig måte. Skjevregulering gjennom særnorske tilpasninger, utover de tilpasningsmuligheter som følger av regelverket som sådan, går på bekostning av norske aktørers behov for like konkurransevilkår og må unngås.

Uavklart regelverk

I høringsnotatet viser Finanstilsynet til at kapitalkravet for boliglån faktisk kan være høyere under Solvens II enn under CRR/CRD IV for lån med høy belåningsgrad, og lavere for lån med moderat eller lav belåningsgrad. Samtidig vurderes det for tiden i EU å foreta endringer i kapitalkravet for boliglån i bankregelverket, som følge av at Baselkomitéen i sitt arbeid med revisjon av standardmetoden for banker (Basel III) har fastsatt endringer som innebærer lavere risikovekter for boliglån med lav belåningsgrad.

Finanstilsynet peker selv på at kapitalkravet i bankregelverket vil bli mer risikosensitivt og likere tilnærmingen i Solvens II-regelverket dersom slike endringer innføres i EU-regelverket, og at også forskjellene i selve nivået på kapitalkravet da vil reduseres. Det synes både unødvendig og forhastet å foreslå skjerpelser i Solvens II som skal bringe kapitalkravet for forsikringsforetak mer på linje med kapitalkravet for banker, før det er endelig avklart hvilket nivå som faktisk vil gjelde for bankene.

Finans Norge mener:

Ventede tilpasninger i EU-regelverket for banker vil redusere forskjellen i kapitalkravene for boliglån i bank- og forsikringsregelverkene. Eventuelle endringer i Solvens II bør ikke vurderes før de nødvendige avklaringene i EU-regelverket for banker er foretatt.

Svært begrenset omfang

Selv om livsforsikringsforetakenes utlån til norske husholdninger har økt de siste årene, er omfanget av denne typen utlån i livsforsikringsforetak svært liten målt som andel av norske husholdningers totale boliglån (ved utgangen av 2018 ca. 1,4 prosent av samlede boliglån i finansforetak), noe Finanstilsynet selv påpeker i høringsnotatet. Ettersom livsforsikringsforetakene 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 livsforsikringsforetakene gjør også at det er vanskelig å se at den regulatoriske forskjellsbehandlingen vil kunne påvirke konkurransen i det norske markedet.

Finans Norge mener:

Omfanget av boliglån i norske livsforsikringsforetak er svært lite, og forventes å avta fremover. Konkurransen i det norske markedet for boliglån påvirkes ikke av den regulatoriske forskjellen i kapitalkrav mellom bank og forsikring.

Avsluttende merknader

Andelen av boliglån i norske livsforsikringsforetak er svært begrenset i omfang. Allokeringen drives ikke av regelverksarbitrasje men følger av foretakenes risikostyring under Solvens II. Livsforsikringsforetak 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