



Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Dato: 30.01.2018
Vår ref.: 17-1880/DHJ
Deres ref.: 17/11173

Pilar 2-vurdering av risiko knyttet til eierandeler i forsikringsforetak

Det vises til Finanstilsynets brev 14.12.17 om forslag til metode for vurdering av eierrisiko knyttet til eierandeler i hel- og deleide forsikringsforetak. Finans Norge verdsetter muligheten til å kunne uttale seg før innføring av nye metoder eller endringer i prinsipper for ICAAP og/eller SREP.

Finans Norge ser følgende elementer i forslaget som hensiktsmessige:

- Beregningsmetoden synes å være nøytral, uavhengig av hvilket bokføringsprinsipp bankene benytter ved bokføring av vesentlige eierposter i forsikringsselskaper. Det betyr at bankene beregner risikoen og kapitalbehovet likt og konsistent uavhengig av om de bokfører eierposten etter egenkapitalmetoden eller kostmetoden ved at det samlede kapitalkravet etter pilar 1 og pilar 2 øker med samme beløp som forskjellene mellom ulike bokføringsmetoder øker bankens egenkapital med.
- Metoden tar utgangspunkt i kapitalkravet for forsikringsselskapet samtidig som den gir mulighet til å trekke fra kapital som dette forsikringsselskapet selv har til rådighet for å dekke eget behov.
- Metoden justerer pilar 2-behovet for den samlede kapitalbruken som skjer i pilar 1 relatert til den aktuelle eierposten.

Finans Norge vil imidlertid anføre flere grunnleggende innvendinger mot Finanstilsynets forslag. I praksis innebærer forslaget at behandlingen av investeringer i forsikringsselskaper blir vesentlig strengere enn hva som følger av gjeldende kapitaldekningsregelverk (pilar 1), og det ventes at forslaget vil utløse betydelige og urimelige pilar 2-tillegg. Finans Norge kan ikke se at forslaget har støtte i EBAs retningslinjer eller tilsynspraksis i andre EU/EØS-land. Etter vårt syn bør det ikke være et generelt pilar 2-krav for eierskap i forsikringsvirksomhet, og vurderingen blir nærmere begrunnet nedenfor.

Prinsipielle innvendinger til foreslått metode

Slik Finans Norge forstår tilnærmingen, skal det fastsettes et referansenivå på nødvendig solvens i forsikringsselskapet som definerer kapitalbehovet. Dette behovet skal dekkes gjennom (i) forsikringsselskapets solvenskapital ut over det som er tilført fra eier, (ii) pilar 1-kapitalbehovet i bankens kapitaldekning samt (iii) ved et pilar 2-tillegg. Dersom solvensgraden i forsikring er lik referansenivået og bankens faktiske CET1-nivå er lik 12 prosent, innebærer metoden at banken kommer likt ut som om det ble gjort et 100 prosent fradrag i ren kjernekapital for den regnskapsførte verdien av aksjene i forsikringsselskapet. I praksis vil metoden innebære at bankene må holde ren kjernekapital for mer enn 100 prosent av regnskapsført verdi av investeringen selv når solvensgraden i forsikring er lik referansenivået. Det følger av at bankene har en faktisk ren kjernekapitaldekning som er høyere enn 12 prosent.

Metoden innebærer således en vesentlig strengere behandling enn hva som følger av pilar 1-regelverket, og det synes derfor som om tilsynet ikke anerkjenner kalibreringen av kapitalkravet for eierandeler i andre finansinstitusjoner etter EUs kapitalkravsforordning (CRR). Etter vårt syn fremstår et generelt pilar 2-tillegg for investeringer i forsikringsvirksomhet som et avvik fra EUs kapitalkravsregler. Et strengere kapitalkrav for norskregulerte bankers investeringer i forsikringsselskaper enn for utenlandske banker innebærer en konkurranseulempe, og det vil legge til rette for økt utenlandsk eierskap i norsk forsikringsvirksomhet.

Eierandeler i andre finansinstitusjoner går delvis direkte til fradrag i bankens egen ansvarlige kapital og resterende beløp risikovektes med 250 prosent eller 100 prosent, avhengig av eierandelens størrelse. Bakgrunnen for at det ikke kreves fullt fradrag, var trolig at både Baselkomiteen og EU har erkjent en vesentlig diversifiseringseffekt mellom bank og forsikring. Samtidig vil et konsern med eierandeler i forsikring i en stress-situasjon være bedre rustet til å reise kapital enn et tilsvarende konsern uten slike eierskap. Førstnevnte konsern kan i tillegg til å utstede ny egenkapital også selge eierandelen i forsikringsvirksomheten.

Det bør dessuten nevnes at størrelsen på pilar 1-kravet er kalibrert for å ta høyde for mer enn den direkte risikoen i investeringen. Den har også til hensikt å motvirke krysseierskap i finansbransjen med det formål å forebygge dominoeffekter. Det gjeldende pilar 1-kravet for investeringer i forsikring ble utformet etter den globale finanskrisen og var gjenstand for grundig behandling både i Baselkomiteen og senere i EU. EU innførte i tillegg en unntaksbestemmelse til utgangen av 2022 (CRR artikkel 471), som i noen tilfeller kan gi en gunstigere behandling enn hovedregelen.

Etter vår vurdering tar således pilar 1-kravet godt høyde for den generelle risikoen ved investeringer i forsikring. Pilar 2-tillegg skal kun pålegges der risikoen ikke er dekket i pilar 1 eller hvor pilar 1-kravet ikke er tilstrekkelig. Dessuten vil det tverrsektorielle kapitalkravet sikre at soliditetskravene oppfylles selv ved fullt fradrag for kapitaltilførsel på tvers av sektorene og et pilar 2-krav fremstår derfor som unødvendig. Etter vårt syn er det derfor

ikke grunnlag for å fastsette et generelt pilar 2-påslag for eierskap i forsikring. Et slikt pilar 2-krav bør kun knyttes til særskilte forhold ved det aktuelle selskapet. Dette vil være tilfeller som ikke egner seg for bruk av sjablongmetoder, men bør heller baseres på spesifikke vurderinger i det enkelte tilfellet.

Etter hva Finans Norge er kjent med inngår ikke risiko knyttet til eierandeler i forsikringsforetak i EBAs SREP-retningslinjer, ei heller i forslaget til reviderte SREP-retningslinjer som nå er på høring. Vi er heller ikke kjent med at det praktiseres et pilar 2-krav for slik risiko i EU.¹ Et generelt pilar 2-påslag må slik sett begrunnes med at investeringer gjort av norskregulerte banker i forsikringsselskaper er mer risikable enn tilsvarende investeringer gjort av utenlandske banker i utenlandske forsikringsselskaper. Tilsynet har ikke fremmet en slik begrunnelse, og en slik sammenheng kan neppe sannsynliggjøres.

Videre vil vi anføre at det i solvens II-regelverket er betydelig forskjell mellom et forsikringsselskaps MCR- og SCR-krav. Dette innebærer at det i Solvens II-regelverket allerede er bygget inn en betydelig bufferkapital. Det understøttes av det faktum at dersom forsikringsselskapet kommer i en finansiell krise, vil ikke selskapet i første omgang måtte kapitaliseres høyere enn til 100 prosent av SCR for å kunne videreføre sin virksomhet. Siden aksjonærene alltid kan velge å ikke skyte inn mer kapital i selskapet de eier, så bør eierrisikoen i det minste kunne begrenses til å ta utgangspunkt i 100 prosent av SCR.

Det minnes i denne sammenheng om at Solvens II-direktivet oppstiller strenge krav før tilsynsmyndighetene kan ilegge ekstra kapitalkrav, jf. artikkel 37 i direktivet som lyder:

«Following the supervisory review process supervisory authorities may in exceptional circumstances set a capital add-on for an insurance or reinsurance undertaking by a decision stating the reasons. That possibility shall exist only in the following cases:»

Artikkelen er trolig ment gjennomført i den norske Solvens II-forskriften i § 30 som lyder:

«§ 30. Kapitalkravstillegg

(1) Hvis forsikringsforetak anvender volatilitets- eller matching-justering eller benytter overgangsbestemmelse for forsikringstekniske avsetninger, kan Finanstilsynet pålegge foretaket å ha høyere ansvarlig kapital dersom foretakets risikoprofil avviker vesentlig fra forutsetningene lagt til grunn for forannevnte justeringer eller overgangsbestemmelse.»

Dette poenget understrekes ytterligere av Solvens II-direktivets artikkel 45 (7):

¹ Næringen har undersøkt om det praktiseres pilar 2-krav for slik risiko i Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia. Etter hva Finans Norge erfarer, utmåles det ikke pilar 2-krav for slik risiko i disse landene.

«The own-risk and solvency assessment shall not serve to calculate a capital requirement. The Solvency Capital Requirement shall be adjusted only in accordance with Articles 37, 231 to 233 and 238. »

Et referansenivå for pilar 2-krav som settes høyere enn 100 prosent av SCR-kravet vil i realiteten innebære et kapitaltillegg. Et generelt krav kan imidlertid vanskelig begrunnes i at norske forsikringsselskaper i sin alminnelighet avviker vesentlig fra de forutsetninger som gjelder for solvensberegningene etter Solvens II.

Dessuten vil vi fremheve at Finanstilsynets fremgangsmåte i praksis medfører et minimumskrav til kapital for bankeide forsikringsselskaper på minst 140 prosent av solvenskravet, mens ikke-bankeide forsikringsselskaper unngår et tilsvarende krav. Det fremstår også ulogisk at risikoen og kapitalbehovet skal være så vidt høyt for eierandeler i forsikringsselskaper som i utgangspunktet er underlagt streng regulering og tilsyn.

Forslaget om å erstatte ORSA-behovet med 1,4 ganger solvenskapitalkravet (SCR) synes å være fastsatt noe tilfeldig, og tilsynets brev inneholder ingen faglig begrunnelse. Når det fremmes et forslag om en fellessats på 140 prosent, bør tilsynet kunne gi en eksplisitt og god faglig begrunnelse. Utsagnet om valg av en fellessats for å unngå insentiver til å fastsette et for lavt ORSA-behov, innebærer en undervurdering av ansvarsfølelsen til styret og ledelsen i norske forsikringsselskaper. Det kan ikke utelukkes at et objektivt riktig nivå for noen forsikringsselskaper vil være lavere enn en solvensmargin på 140 prosent. I disse tilfellene vil tilsynets metode lede til et reelt kapitalkrav som overstiger behovet. Videre vil vi fremheve at når bankene skal forholdsvis konsolidere øvrige finansielle eiendeler etter EUs kapitalkravsregler, så konsolideres det faktiske beregningsgrunnlaget til disse eierpostene, der beregningsgrunnlaget er utmålt etter pilar 1-reglene. Vi ser ingen grunner til at det bør være annerledes når en skal innregne kapitalkravet (beregningsgrunnlaget) til forsikringsselskaper.

Øvrige merknader

Vi har ovenfor tydeliggjort vårt syn om at det ikke bør innføres et generelt pilar 2-krav for risiko knyttet til eierandeler i forsikringsforetak. Gitt at Finanstilsynet skulle velge å anvende en generell pilar 2-metode for slik risiko, bør metodebeskrivelsen dekke følgende aspekter:

- Det bør klargjøres at metoden kun omfatter eierandeler i forsikringsselskaper der eierandelen er av en viss størrelse og eierskapet har en slik strategisk karakter at det er korrekt å betrakte eksponeringen som en eierrisiko og ikke kun en kortsiktig markedsrisikoeksponering.
- Det bør tydeliggjøres at fradraget for bokført verdi av eierposten og annen innskutt kapital skal begrenses til å gjelde kapital som inngår i forsikringsselskapets tellende solvenskapital.
- Med den skisserte metoden bør det fremkomme hvordan en skal håndtere tilfellet der bokført verdi av eierposten og annen innskutt kapital er høyere enn solvens-

kapitalen multiplisert med eierandelen. Kapitalen blir da utmålt negativ, og gir en urimelig økning i pilar 2-kravet. I dette tilfellet bør leddet «kapital» i siste likning i tilsynets metode settes til null. Med andre ord:

- kapital = maks [0, (solvenskapital*eierandel – bokført verdi av eierposten og annen innskutt kapital)]
- Det fremgår ikke av høringen om solvenskapitalen i forsikring skal beregnes etter bruk av overgangsreglene i solvens 2 eller ikke. Det må presiseres at det er overgangsreglene som skal legges til grunn.
- Kravet til ren kjernekapital kan ikke settes likt for alle banker. Det er den reelle kapitalbindingen for den enkelte bank som må tas inn i beregningene. Dette bør avspeile alle regulatoriske krav inklusive eventuelt «pilar 2-guidance».

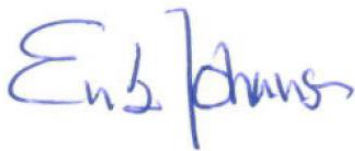
Finans Norge vil dessuten anføre mulige alternativer:

- En risikobasert tilnærming vil være å si at behandlingen av investeringene i forsikring etter EUs kapitalkravsregler avspeiler risikoen i aksjeinvesteringene ved normal solvens i forsikringsselskapene, her fortolket som et godt begrunnet referansepunkt for solvensmarginen. Dersom solvensen er lavere enn dette kan tillegget for eksempel kvantifiseres som en hypotetisk økning i pilar 1-kravet som ville fulgt dersom risikovekten for investeringen økes i samme forhold som solvensmarginen avviker fra referansenivået.
- En annen tilnærming kan bygge på den generelle metoden for utmåling av pilar 2-tillegg for aksjerisiko som Finanstilsynet bruker. Her benyttes et stress på 45 prosent av aksjeverdiene og hvor pilar 1-kravet går til fradrag. For banker med vesentlig eierandel vil det skje en risikovekting av aksjene med 250 prosent for den delen av investeringen som ikke går til fradrag i bankens rene kjernekapital. Med 16 prosent ren kjernekapitaldekning, vil pilar 2-tillegget som prosent av den delen av aksjeverdiene som risikovektes (det vil si balanseført verdi utover beløp fradratt i ansvarlig kapital) bli:
 - $45\% - 250\% * 0,16 = 45\% - 40\% = 5\%$
 - For banker uten vesentlig eierandel vil pilar 2-tillegget bli:
 - $45\% - 100\% * 0,16 = 29\%$
 - Etter Basel III ny standardmetode vil den generelle risikovekten for egenkapitalinvesteringer bli 250 prosent.
 - Et stress på 45 prosent kan for denne type investeringer være for høyt. Normalt vil banken ha verdiskapende aktivitet knyttet til forsikringsvirksomheten, for eksempel distribusjonsinntekter mv. som vil virke stabiliserende på den totale

verdien av investeringen selv om aksjeverdiene isolert sett er utsatt for markedsverdisvingninger. Et nivå på 35 – 40 prosent kan være riktigere. Stressfaktoren kan eventuelt også gjøres avhengig av solvenssituasjonen i forsikrings-selskapet. Det fremstår for øvrig som underlig at Finanstilsynets metode vil lede til høyere kapitalkrav for eierandeler i forsikring enn for aksjeinvesteringer i sin alminnelighet.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Erik Johansen
direktør



Dag Henning Jacobsen
analysesjef