



Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep
0030 Oslo

Dato: 27.04.2018
Vår ref.: 18-302
Deres ref.: 17/5184 - 2

Høring - Banklovkommisjonens regulering av krisehåndtering i forsikrings - og pensjonssektoren

Finans Norge viser til departementets høringsbrev 31.01.18 vedrørende Banklovkommisjonens utredning nr. 31 om nye regler om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren, publisert i NOU 2018: 3.

Modernisering av krisehåndteringsregelverket for forsikring- og pensjonsforetak med en tilpasning til dagens forsikringsvirksomhet er viktig. Finans Norge har støttet arbeidet med å revidere krisehåndteringsreglene og næringens representanter har bidratt aktivt inn i Banklovkommisjonen.

Finans Norge har følgende hovedmerknader:

- Det er avgjørende at de nye krisehåndteringsreglene har et avklart forhold til det øvrige forsikringsregelverket. Ikke minst gjelder dette de bestemmelser som gjennomfører EØS-rett. For en rekke bestemmelser i forslaget er det nødvendig med en avklaring av rekkevidden og omfanget av de ulike bestemmelsene sett i forhold til de tiltak og sanksjoner som allerede ligger i Solvens II-regelverket.
- Lovforslaget går lenger enn hva det er behov for - både hva gjelder antall bestemmelser og de temaer som berøres - før det er utarbeidet et EU-rettslig regelverk på området.
- En sentral modernisering er forslaget om en deling av i hvilke aktiva de ulike livsforsikringskundene kan få dekning i. Ved insolvens og offentlig administrasjon har forsikringskundene en fortrinnsrett til dekning i samtlige av boets aktiva. Dagens regler hvor fortrinnsretten gjelder likt for alle kunder i samtlige aktiva er ikke tilpasset

livsforsikringsforetak som omfatter både garanterte ytelser og investeringsvalg-porteføljer.

- Det er ikke nødvendig å utvide Garantiordningen for skadeforsikring slik et flertall i Banklovkommisjonen har foreslått. En slik utvidelse vil innebære et betydelig og komplisert arbeid med omfattende utbygging av regelverket for garantiordningen og foretakenes interne systemer. Slike kostnader vil måtte belastes kundene og vil være svært kostbart sett hen til den ekstra sikkerhet som dette vil gi kundene i praksis. Forslaget har også uheldige konkurransemessige implikasjoner.

I. Generelle merknader

Banklovkommisjonen avleverte vinteren 2018 sin siste utredning om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren. Finans Norge har støttet initiativet til utredning av et krisehåndteringsregelverk for forsikring- og pensjonsforetak på bakgrunn av at det nå er fastsatt et eget regelverk for krisehåndtering i banksektoren. Det er dermed behov for regler som er tilpasset til særlige forhold som gjør seg gjeldende på forsikringsområdet.

Den gjeldende fellesregulering av krisehåndtering i bank og forsikringssektoren ble unnfanget i en tid hvor både det regulatoriske bakteppet fra EU, øvrige norske virksomhetsregler, samt forsikringsvirksomheten – både innenfor liv- og skadeforsikring - var annerledes enn i dag. De snart vedtatte endringer i finansforetaksloven kapittel 19 og 20, gjør det dessuten påkrevende å revidere også eksisterende kriseregelverk for forsikringsforetak.

Som følge av virksomhetsbegrensningsreglene utgjør kundene hovedtyngden av kreditorene i forsikring. Banklovkommisjonens legger i sin utredning til grunn at et vesentlig hensyn ved utformingen av et krisehåndteringsregelverk er å unngå at forsikringskundene påføres tap. Finans Norge er enig i dette.

Som kommisjonen viser til gjelder ikke EUs krisehåndteringsdirektiv for forsikrings- og pensjonsforetak. EU har heller ikke påbegynt arbeidet med et eget direktiv om krisehåndtering av slike foretak, selv om det har vært foretatt visse grunnleggende utredningsøvelser i regi av det europeiske forsikringstilsynet EIOPA. Bakgrunnen for dette er sammensatt, men man har allerede gjennom den konsoliderte forsikringsdirektivet (Solvens II) vedtatt en rekke operasjonelle krav til forsikringsforetaks solvens, rapportering, styring og kontroll. Dette har kommet i tillegg til et stadig mer utfyllende regelverk knyttet til Finanstilsynets oppfølging av forsikringsnæringen – både hva gjelder rapportering og regulære tilsyn.

Dette bakteppet danner en helt sentral premiss for utarbeidelsen av et nytt norsk kriseregelverk for forsikring. Etter Finans Norges vurdering går imidlertid lovutkastet lenger enn hva det er behov for både hva gjelder antall bestemmelser og de temaer som berøres før det er avgitt et EU-rettslig regelverk på området. Eksempler på dette er bestemmelsene om rettsvern og tilleggsbeføyelser.

Det er avgjørende at de nye krisehåndteringsreglene står i et avklart forhold til det øvrige forsikringsregelverket. Ikke minst gjelder dette de bestemmelser som gjennomfører EØS-rett. Solvens II-regelverket har flere bestemmelser knyttet til økonomiske problemer i forsikringsforetakene. På prinsipielt grunnlag er det utfordrende å etablere norske særregler hvor ikke forholdet til de ulike elementene i Solvens II-reglene er avklart på en tydelig måte.

For en rekke bestemmelser i lovutkastet er det behov for en avklaring med hensyn til rekkevidden og omfanget av de ulike bestemmelsene sett i forhold til de tiltak og sanksjoner som allerede ligger i Solvens II-regelverket. Viktige tidligtiltak er allerede regulert i Solvens II-regelverket og det fremstår forvirrende med hensyn til hvilket regelverk som skal benyttes. Målet er uansett å unngå at kundene påføres tap. Det er i tillegg behov for en gjennomgang av tidligtiltak sett i forhold til de forenklinger som departementet har foreslått i Prop. 159 L (2016-2017) om innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker.

Finans Norge bemerker for øvrig at ved insolvens og offentlig administrasjon har forsikringskundene en fortrinnsrett til dekning i samtlige av boets aktiva. Bankklov-kommisjonens forslag til revidert regulering av fortrinnsrett i livforsikringsselskap er en sentral modernisering i det nye krisehåndteringsregelverket.

Dagens regler - hvor fortrinnsretten gjelder likt for alle kunder i samtlige aktiva – er ikke tilpasset livsforsikringsforetak som både omfatter garanterte ytelser og investeringsvalgporteføljer, da dette kan gi de ulike kundegruppene ulike tapsbelastning som følge av insolvensen. Forslaget til nye bestemmelser i §§ 21-26 innfører en deling av i hvilke aktiva de ulike livsforsikringskundene kan få dekning i. Finans Norge støtter dette.

II. Særlig om garantiordningen for skadeforsikring

Garantiordningen for skadeforsikring har vært en del av norsk rett i en årrekke og dekker blant annet krav til manglende oppgjør for privatforsikringer, samt små og mellomstore næringslivsforsikringer dersom et skadeforsikringsforetak blir insolvent og underlegges offentlig administrasjon.

Dette er en produktgaranti for utvalgte produkter og i praksis en likviditetsgaranti som sikrer rettidig oppgjør overfor forsikringstagerne eller skadelidte mot inntrede i kravet. Unntatt fra garantiordningens dekningsområde er livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringsforetak (rene risikoforsikringer med inntil 1 års dekning). Medlemskap i ordningen er pliktig for

forsikringsselskaper som har tillatelse til å drive direkte skadeforsikring i Norge. Solvens II-regelverket har ingen bestemmelser om garantiordninger og dette området er undergitt hjemstatenes lovgivning.

Et flertall i Banklovkommisjonen foreslår en utvidelse av garantiordningen ved at også livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringsforetak bør omfattes av garantiordningen. Flertallet har lagt vekt på at det er vanskelig for kundegrupper med forsikring i et skadeforsikringsforetak å forstå at denne typen forsikringsdekning ikke omfattes av garantiordningen i motsetning til andre forsikringer tegnet i samme forsikringsforetak.

Et mindretall bestående av Finans Norges medlemmer har gått imot utvidelsen. Hovedbegrunnelsen for særmerknadene på s. 187 i utredningen er at denne type forsikringer ikke vil være omfattet hvis de tilbys av livsforsikringsselskaper. Etter mindretallets oppfatning kan heller ikke en slik forskjellsbehandling avhjelpe ved at slike forsikringer i livsforsikringsselskap også skal omfattes av garantiordningen slik det foreslås en hjemmel for i utredningen. Dette vil være vanskelig gjennomførbart og ikke hensiktsmessig økonomisk sett. Det er også vist til at det i det oppstartede arbeidet rundt krisehåndtering av forsikringsforetak i EIOPA er lagt til grunn at garantiordninger bør holdes utenfor de første rundene av dette arbeidet.

Det må være åpenbart at en utvidelse av garantiordningen til livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringsforetak, vil skape regelverksmessig og kostnadsmessig forskjellsbehandling av like forsikringsprodukter avhengig av om de tilbys av skadeforsikringsforetak eller livsforsikringsforetak. I en slik situasjon kunne man tenke seg at garantiordningen også ble utvidet til å omfatte ettårige risikodekninger i livsforsikringsforetak for å skape like konkurransevilkår mellom skadeforsikringsforetak og livsforsikringsforetak på dette området. Dette er det gitt en forskriftshjemmel for i lovutkastet.

En slik utvidelse vil imidlertid innebære et betydelig og komplisert arbeid med omfattende utbygging av regelverket for garantiordningen og til alle prosesser og systemer knyttet til blant annet beregning av fond, innkalling av kapital og fordeling av kostnader mellom medlemmene av ordningen. Slike kostnader vil måtte belastes kundene.

Sett i forhold til at risikoen for utbetaling fra garantiordningen må anses som liten, fremstår dette derfor som et dyrt tiltak sett i forhold til den ekstra sikkerhet som dette i praksis vil innebære for denne gruppen av forsikringskunder. En utvidelse vil også medføre - dersom man skal følge flertallet i Banklovkommisjonens argumentasjon - lignende forvirring og avvik mellom forventningene hos kundene på livsforsikringssiden, tilsvarende den man har på skadesiden i dag, som følge av at noen livsforsikringer vil dekkes av garantiordningen mens andre ikke.

Finans Norge minner om at virksomhetsreglene åpner for tegning av risikoforsikringer som anses som livsforsikringer både i skade- og livsforsikringsforetak, nettopp med det formål å øke konkurransen i markedet. Dette er en fordel for kundene. Å innlemme livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringsforetak inn i garantiordningen vil derimot kunne øke kostnadsnivået knyttet til slike forsikringer. Dette vil igjen svekke konkurransen på området og være en ulempe for kundene. Dersom ordningen også utvides til livsforsikringsforetak som tilbyr slike produkter, vil dette kunne bli et forhold som gjør at livsforsikringsforetakene vil unnlate å gå inn i markedet, særlig fordi det må etableres rutiner og systemer som kun vil gjelde for ett-årige risikoprodukter.

Et tilleggsmoment som vi ikke kan se Banklovkommisjonen drøfter, er at både «første- og andrelinjeforsvaret» i solvensregelverket er betydelig forsterket i etterkant av etableringen av den eksisterende garantiordningen. De utvidede kravene til solvens/kapitaldekning, internkontroll og styring, samt tilsynsmessig oppfølging - tilsier at det ikke er behov for en utvidelse av dekningsområdet, slik et flertall i Kommisjonen foreslår.

Finans Norge viser avslutningsvis til at Banklovkommisjonen anbefaler en revurdering av forskriftsreglene knyttet til beregning av avsetningene for dekning av forpliktelsene overfor fondet. Dagens avsetningskrav ble utformet i et helt annet regime enn i dag, med svakere kapitalkrav og tilsynsrapportering, og der konkurransen foregikk mellom nasjonale forsikringsforetak.

De gjeldende «sjablongreglene» for garantiavsetningen innebærer at det må avsettes tilsvarende foretakenes maksimale ansvar i forhold til garantiordningen. Avsetningsreglene avviker vesentlig fra regelverket i de øvrige nordiske land, hvor det er vanlig å basere slike avsetninger på IFRS-reglene - noe som ofte innebærer at risikoen for ansvar settes til null. For norskbaserte virksomheter representerer disse forskjellene en klar konkurranseulemp.

Alternativet til dagens avsetningsregler vil, som Banklovkommisjonen påpeker, være at det i avsetningsberegningene gjøres en vurdering av sannsynlighet for innkalling av kapital til garantiordningen. Slik sannsynlighetsvurdering er vanlig ved alle andre avsetninger som skadeforsikringsforetakene må foreta. Dette er en av flere muligheter for utforming av avsetningsregler som kan reflektere faktisk tapsrisiko knyttet til disse forpliktelsene i det enkelte medlemsforetak. For eksempel kan IFRS også anvendes i Norge på plikten til å foreta avsetninger til garantifond i foretakene.

Solvens II innebærer større åpenhet om solvenssituasjonen hos skadeforsikringsselskapene gjennom krav om årlig solvensregnskap (pilar 3). Uavhengig av fremdriften i forslaget til lovregler om krisehåndtering i forsikring- og pensjonssektoren, bør derfor departementet snarest følge opp Banklovkommisjonens anbefaling om en gjennomgang av forskriftsreglene

om garantiavsetninger, hvoretter det ikke avsettes for maksimalt ansvar, men utfra vanlige risikovurderinger av sannsynligheten for at ansvar inntreffer, evt. basert på IFRS.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

sign.

Idar Kreutzer

administrerende direktør

sign.

Evy Ann Hagen

direktør