

Silver Pensjonsforsikring

Deres ref

Vår ref
15/2907 -

Dato
20.11.2015

Vedr. søknad om dispensasjon fra Solvens II

1 Innledning

Det vises til søknad fra Silver Pensjonsforsikring AS («Silver») 2. juli 2015 om dispensasjon fra kapitalkravene som følger av Solvens II, og til Finanstilsynets tilrådning 7. august 2015. Det vises også til brev fra Silver 12. august 2015 med merknader til Finanstilsynets tilrådning, og til brev fra Silver 28. august 2015 hvor styret i Silver har gitt ytterligere merknader og tilleggsinformasjon. Brevene er oversendt Finanstilsynet, som i brev 14. oktober 2015 har opplyst at Finanstilsynet ikke har ytterligere merknader.

2 Søknaden fra Silver

Silver søker i brev 2. juli 2015 om midlertidig dispensasjon fra kapitalkravene som følger av Solvens II. De nye kapitalkravene trer i kraft for forsikringsselskaper fra 1. januar 2016. Silver søker om å bli klassifisert som tjenestepensjonsforetak og underlagt regler som tilsvarende tjenestepensjonsdirektivet, slik at Silvers kapitalkrav kan følge gjeldende regler basert på Solvens I. Silver mener at dette vil skape konsistens med reguleringen av norske pensjonskasser, legge til rette for at selskapet kan innhente mer kapital, og at norske myndigheter etter EØS-reglene har nasjonalt handlingsrom til å klassifisere selskapet som tjenestepensjonsforetak underlagt tjenestepensjonsdirektivet.

Silver anfører at selskapet oppfyller alle vilkår for å anses som tjenestepensjonsforetak etter tjenestepensjonsdirektivet artikkel 6 (a). Silver har en relativt ensartet portefølje, hvor en betydelig del består av fripoliser som sikrer alderspensjon opptjent i

arbeidsforhold, og selskapet viser til at rett til slik pensjon er opptjent som følge av en avtale mellom tidligere arbeidsgiver og en pensjonsleverandør. Det kan etter Silvers vurdering ikke være avgjørende at fripolisene ikke er utstedt av Silver, men flyttet fra opprinnelig pensjonsleverandør til Silver. Silver mener videre at et kapitalkrav basert på Solvens I vil legge til rette for en langt bedre forvaltning av kundens midler enn en kapitalforvaltning basert på Solvens II.

Silver søker om slik dispensasjon med hjemmel i ny finansforetakslov § 1-6 tredje ledd, som gir Finansdepartementet hjemmel til i særlige tilfeller å unnta enkeltinstitusjoner fra en eller flere av lovens regler.

I søknaden drøfter Silver også mulige hensyn som taler mot at Silver underlegges tjenestepensjonsdirektivet. Et mulig hensyn er hensynet til likebehandling med andre livsforsikringsselskaper. Silver imøtegår dette ved bl.a. å vise til at Silver har sterkere likhetstrekk med pensjonskasser enn med andre livsforsikringsselskaper som forvalter fripoliser. Et annet mulig hensyn er hensynet til selskapets soliditet. Silver viser her til at tjenestepensjonsdirektivet legger bedre til rette for kapitalutvidelse fordi det er mer forutsigbart og bedre tilpasset fripolisevirksomhet. Dette taler for at selskapets soliditet er bedre ivare tatt under tjenestepensjonsdirektivet. Et tredje mulig hensyn er at Sverige ikke har innført særlige regler for tjenestepensjonsforetak. Silver viser her til at det er usikkert hva som blir utfallet av denne diskusjonen, men at svenske pensjonsekspertene i SOU 2014: 57 mener at Sverige har nasjonalt handlingsrom til å anvende tjenestepensjonsdirektivet på tjenestepensjonsporteføljen i svenske forsikringsselskaper.

3 Finanstilsynets tilrådning

Finanstilsynet har i sin tilrådning av 7. august 2015 både vurdert Silvers finansielle stilling og grunnlaget for en eventuell dispensasjon fra Solvens II-kravene.

3.1 Silvers finansielle stilling

Finanstilsynet viser til at etter gjeldende solvensregelverk (Solvens I) skal Silver ha en solvenskapital på minimum 4 prosent av avsetningene. Kravet pr. utgangen av juni utgjør 348 mill. kroner. Silver oppfyller dette kravet med noe margin. Silvers solvenskapital (ansvarlig kapital + 50 prosent av tilleggsavsetninger og risikoutjevningfond) er på 408 mill. kroner, som innebærer en solvensmargindekning på 117 prosent. Etter kapitaldekningskravet, som gjelder som et selvstendig krav, skal selskapene ha en ansvarlig kapital som tilsvarende 8 prosent av et beregningsgrunnlag som består av risikovektede eiendeler. For Silver utgjorde kravet til ansvarlig kapital etter kapitaldekningskravet pr. utgangen av juni 305 mill. kroner. Silver hadde en ansvarlig kapital på 359 mill. kroner, noe som gir en kapitaldekning på 9,42 prosent. Finanstilsynet påpeker at en solvensmargindekning på 117 prosent og en kapitaldekning under 9,5 prosent er vesentlig lavere enn i øvrige foretak.

Finanstilsynet skriver at selv om Silver oppfyller gjeldende kapitalkrav, er foretaket i en svært kritisk situasjon. Finanstilsynet viser til at dagens soliditetskrav ikke er risiko-

basert, og dermed ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at avtalte pensjonsbeløp kan utbetales i fremtiden. Silvers garanterte forpliktelser beregnet etter gjeldende regelverk utgjorde 7,9 mrd. kroner pr. 30. juni 2015. Gjennomsnittlig garantert årlig rente på kontraktene i Silver er om lag 3,7 prosent. Finanstilsynet viser til at dette er vesentlig høyere enn gjeldende markedsrenter. Finanstilsynet vurderer det slik at det med dagens avkastningsutsikter er knyttet betydelig usikkerhet til Silvers evne til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller.

Finanstilsynet viser til at under forutsetning av at selskapet ikke tilføres ytterligere kapital, og at fremtidig avkastning blir lik dagens risikofrie markedsrente, vil selskapet etter 7 år ha brukt opp bufferfond og egenkapital. Etter 30 år vil selskapet, under samme forutsetninger, ikke ha midler til å dekke videre pensjonsutbetalinger, som på det tidspunktet er anslått til å representere 400 mill. kroner av dagens premiereserve.

Finanstilsynet viser til at Silvers økte kapitalbehov ved overgang til Solvens II er et resultat av

- 1) endrede prinsipper for verdivurdering av forpliktelsene, som reduserer tilgjengelig kapital
- 2) endret beregning av kapitalkravet som etter Solvens II skal tilsvare det maksimale tapet som kan oppstå innenfor ett år med 99,5 prosent sannsynlighet.

Finanstilsynet viser til at basert på en stresstest pr. 30. juni 2015 vil verdien av Silvers forpliktelser øke med 1,1 mrd. kroner dersom prinsippet om diskontering til markedsrente i Solvens II legges til grunn. I tillegg anslås verdien av forpliktelsene under fullt innfasede Solvens II-krav til å øke som følge av kravet om beregning av beste estimat som inkluderer bl.a. verdifastsettelse av rentegarantien, og beregning av risikomargin. Hensyntatt disse faktorene vil selskapets egenkapital være negativ med om lag 1,35 mrd. kroner. Selskapets krav til solvenskapital er pr. 30. juni 2015 anslått å utgjøre 2,4 mrd. kroner fra 1. januar 2016. Finanstilsynet viser til at kapitalkravet er volatilt fordi det er risikobasert og følsomt for endringer i rentenivået. Det samlede kapitalbehovet dempes likevel noe av overgangsregelen for innfasing av avsetningskrav.

3.2 Spørsmålet om dispensasjon

Finanstilsynet viser til at forholdet mellom Solvens II-direktivet og tjenstepensjonsdirektivet reguleres i unntaksbestemmelsen i Solvens II-direktivet artikkel 9 pkt. 2, sett i sammenheng med definisjonen i tjenstepensjonsdirektivet artikkel 6 og punkt 9 i fortalen til samme direktiv. Finanstilsynet viser til at Banklovkommissjonen har utredet hvilket handlingsrom norske myndigheter har for å tillate at tjenstepensjonsdirektivet benyttes for livselskapenes restbestand av fripoliser. Banklovkommissjonen anser at det er usikkerhet knyttet til om direktivet åpner for dette. Hensynet til likebehandling av lik virksomhet tilsier at fripolisekasser og rene fripoliseselskap reguleres likt. Banklovkommissjonen legger imidlertid vekt på at pensjonsforholdet mellom foretaket (arbeidsgiver) og arbeidstaker brytes når arbeidstaker fratrer sin stilling, og at

pensjonskassealternativet således ikke bør tillates for foretak som har fripoliser som utløper fra ulike arbeidsgivere.

Overgangsbestemmelsen i Solvens II-direktivet artikkel 308b nr. 15 er ikke aktuell for norske foretak, ettersom den kun gjelder dersom det er gitt tillatelse innen 23. mars 2014.

Finanstilsynet anser at et permanent unntak fra Solvens II-reglene ikke kan begrenses til Silver, men må omfatte alle forsikringsforetakenes fripoliseporteføljer. En videreføring av gjeldende regelverk vil etter Finanstilsynets syn ikke reflektere den faktiske finansielle stillingen og risikoen i fripoliseporteføljene, og soliditetskravene gir dermed ikke tilfredsstillende sikkerhet for at avtalte pensjonsbeløp kan utbetales i fremtiden.

Finanstilsynet oppsummerer med at Banklovkommisjonen i NOU 2013: 3 vurderte at livsforsikringsforetakenes fripolisebestand ikke kan reguleres på basis av tjenestepensjonsdirektivets regler. Finanstilsynet slutter seg til Banklovkommisjonens vurderinger.

Finanstilsynet tilrår at Silver ikke gis dispensasjon fra Solvens II-kravene.

4 Silvers merknader til Finanstilsynets tilrådning

Silver har i brev 12. august 2015 kommentert Finanstilsynets tilrådning. Silver tilbakeviser at Banklovkommisjonen konkluderer i kompetansespørsmålet. Silver påpeker at Banklovkommisjonen uttaler at det er «høyst uklart» om det foreligger rettslig adgang etter EØS-reglene til å regulere forsikringsselskap som driver tjenestepensjonsvirksomhet etter tjenestepensjonsdirektivet. Silver viser også til at Banklovkommisjonens drøftelse er mangelfull. Banklovkommisjonen har som premiss for sin drøftelse at tjenestepensjonsdirektivet krever at tjenestepensjonsforetaket er begrenset til én eller en begrenset krets av arbeidsgivere. Dette er det ikke rettslig grunnlag for i definisjonen av tjenestepensjonsvirksomhet i direktivets art. 6, ifølge Silver.

Silver viser til at de høye kapitalkravene i Solvens II skaper en paradoksal situasjon hvor ønsket om å sikre kundenes rettigheter framover hindrer at et vekstkraftig selskap kan gå til markedet for å hente kapital. Silver ser det som realistisk å utvikle virksomheten videre til beste for kunder og samfunn basert på en likebehandling med pensjonskasser.

Styret i Silver har i brev 28. august 2015 gitt ytterligere merknader til Finanstilsynets tilrådning. Silver viser til at Finanstilsynet i sine fremskrivninger av garanterte ytelser har lagt til grunn at avkastningen blir lik markedsrenten. Silver viser til at sannsynligheten for at selskapet ikke vil oppnå avkastning ut over risikofri rente over tid er svært liten. Ser en på de siste årene, har Silvers verdijusterte avkastning vært langt høyere enn risikofri rente.

Styret redegjør i brevet også for status i Silvers arbeid med innhenting av kapital.

5 Departementets vurdering

5.1 Silvers finansielle stilling

Silver oppfyller gjeldende kapitalkrav, men med relativt liten margin. Dagens soliditetskrav er ikke risikobasert. At selskapet oppfyller gjeldende minstekrav gir etter departementets vurdering derfor ikke et fullverdig bilde av selskapets finansielle stilling. Departementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering av at kundene ikke har tilstrekkelig sikkerhet for at avtalte pensjonsbeløp kan utbetales i fremtiden. Det er derfor et sterkt behov for å styrke kapitalgrunnlaget i selskapet, i tråd med de nye Solvens II-kravene.

Silvers krav til ansvarlig kapital er pr. 30. juni 2015 anslått å utgjøre 2,4 mrd. kroner fra 1. januar 2016. Kapitalkravet er volatilt ettersom det er risikobasert og følsomt for bl.a. endringer i rentenivået. Som Finanstilsynet har vist til, vil det samlede kapitalbehovet dempes noe av overgangsregelen for innføring av avsetningskrav. Det samlede kapitalbehovet pr. 1. januar 2016 er anslått til i underkant av 2 mrd. kroner.

5.2 Spørsmålet om dispensasjon til å reguleres etter tjenstepensjonsdirektivet

Etter forsikringsvirksomhetsloven § 15-8 tredje ledd kan departementet unnta forsikringsselskap fra deler av loven når særlige hensyn gjør seg gjeldende. Fra 1. januar 2016, når ny finansforetakslov trer i kraft, vil tilsvarende hjemmel være finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd, hvor det heter at departementet i særlige tilfelle kan unnta finansforetak fra en eller flere bestemmelser i loven. Silver har søkt om midlertidig dispensasjon fra kapitalkravene etter Solvens II med hjemmel i finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd. Silver søker om å bli klassifisert som tjenstepensjonsforetak, for derved å bli underlagt kapitalkravene som er basert på reglene i tjenstepensjonsdirektivet (Solvens I).

I Norge er tjenstepensjonsdirektivet anvendt på pensjonskasser, mens livsforsikringsselskaper som driver med tjenstepensjonsvirksomhet, er underlagt regler som tilsvarende Solvens II-direktivet. Norge har ikke benyttet overgangsregelen i Solvens II-direktivet art. 308b nr. 15, jf. art. 4 i tjenstepensjonsdirektivet, som gir forsikringsselskaper som driver tjenstepensjonsvirksomhet, en forlenget frist frem til 31. desember 2019 med å tilpasse seg Solvens II. For norske forsikringsselskaper trer derfor Solvens II-kravene i kraft samtidig med den ordinære ikrafttredelsen av direktivet, som er 1. januar 2016.

Pensjonskassene skal inntil videre følge gjeldende kapitalkrav. Departementet uttalte i proposisjonen til finansforetaksloven (Prop. 125 L (2013-2014)) at det på sikt bør innføres bindende kapitalkrav for pensjonskasser som sikrer mest mulig like rammebetingelser mellom livsforsikringsselskapene og pensjonskassene. I

mellomtiden rapporterer pensjonskassene om sin finansielle stilling til Finanstilsynet i henhold til en stresstest som bygger på en forenklet Solvens II-modell.

En innvilgelse av søknaden fra Silver forutsetter at nasjonale myndigheter har handlingsrom til å regulere tjenestepensjonsvirksomhet som drives av livsforsikringsselskaper, etter reglene som svarer til tjenestepensjonsdirektivet, og ikke etter Solvens II-direktivet. Hvorvidt det foreligger slikt handlingsrom er drøftet i Banklovkomisjonens utredning NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III. Bakgrunnen for Banklovkomisjonens drøftelse var spørsmålet om hvorvidt livsforsikringsselskapenes portefølje av fripoliser kunne unntas fra Solvens II-direktivet og reguleres av tjenestepensjonsdirektivet. Banklovkomisjonen konkluderer ikke, men uttaler bl.a. at det er høyst uklart om det foreligger rettslig adgang til å regulere forsikringsselskap som driver tjenestepensjonsvirksomhet etter tjenestepensjonsdirektivet.

Departementet er enig med Banklovkomisjonen i at det er vanskelig å gi et sikkert svar på dette spørsmålet. Med tanke på den store variasjonen det er i hvordan de ulike land har innrettet sin tjenestepensjonsvirksomhet, vil departementet anta at nasjonale myndigheter har en viss handlefrihet innenfor rammene av direktivene. Dette illustreres av at det i Sverige er avgitt en utredning, SOU 2014: 57 «En ny reglering för tjänstepensionsföretag», hvor utvalget foreslår at svenske forsikringsselskaper skal kunne søke om å drive sin tjenestepensjonsvirksomhet etter reglene i tjenestepensjonsdirektivet. Det svenske Finansdepartementet har per i dag ikke fremmet lovproposisjon basert på forslagene i utredningen.

Formålet med kapitalreglene er å sikre at selskapene har tilstrekkelige midler til å dekke sine forpliktelser i form av pensjonsutbetalinger til kundene. Kravet til avsetninger gjenspeiler verdien av forpliktelser og den underliggende risikoen i de avtalene forsikringsselskapene har inngått, slik at pensjonene er trygge også når rentenivået er lavt eller levealderen øker. Solvens II reflekterer verdi og risiko i forsikringsselskapenes langsiktige forpliktelser med rentegaranti under ulike økonomiske forhold langt bedre enn gjeldende regelverk (Solvens I). Gjeldende regelverk fanger bl.a. ikke opp økt risiko som følge av at rentenivået har falt til et lavt nivå sammenlignet med de avkastningsforutsetninger selskapene har lagt til grunn i sine økonomiske kalkyler. Selv om det ikke kan utelukkes at nasjonale myndigheter har handlingsrom til å regulere forsikringsselskapers tjenestepensjonsvirksomhet etter tjenestepensjonsdirektivet, er det derfor etter departementets vurdering tungtveiende reelle grunner til å regulere tjenestepensjonsvirksomhet i forsikringsselskaper etter Solvens II-direktivet og ikke etter tjenestepensjonsdirektivet.

Departementet viser her til at også pensjonskassenes kapitalkrav etter planen skal opp på et nivå som bidrar til mest mulig like rammebetingelser mellom livsforsikringsselskapene og pensjonskassene.

Departementets konklusjon er etter dette at Silver ikke gis dispensasjon til å underlegges kapitalkravene som er basert på reglene i tjenestepensjonsdirektivet.

5.3 Spørsmål om dispensasjon under Solvens II-regelverket

Departementet har vurdert om Silver kan gis midlertidig dispensasjon fra de nye kapitalkravene (Solvens II) med hjemmel i finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd (fra 1. januar 2016) i en situasjon hvor selskapet er underlagt Solvens II-regelverket. Et avslag på Silvers søknad uten noen form for dispensasjon vil medføre at Silver mest sannsynlig vil komme i en situasjon med brudd på de nye Solvens II- kapitalkravene pr. 1. januar 2016. Silver vil i så fall komme inn under reglene for foretak med svekket finansiell stilling, jf. finansforetaksloven § 14-14 og Solvens II-forskriften § 60. Ved brudd på solvenskapitalkravet kan selskapet da gis en overgangsperiode på inntil to år for å oppfylle kapitalkravet. Bruk av overgangsregelen forutsetter at det er signifikant fremgang i selskapets kapitalstatus gjennom perioden.

Etter departementets vurdering bør Silver få noe mer tid til å forsøke å forbedre sin kapitalstatus, ev. foreta andre disposisjoner som kan sikre fremtidige pensjonsutbetalinger. Silver har en særskilt utfordring når Solvens II innføres fra 1. januar 2016, ettersom selskapet i all hovedsak har valgt å ha fripoliser i sin portefølje, og dermed ikke har mulighet til inntjening på andre produkter. Departementet anser at med en midlertidig dispensasjon på ett år (frem til 1. januar 2017) fra de nye kapitalkravene vil Silver i større grad få avklart selskapets kapitalstatus og derved også mulighet til videre drift.

En forutsetning for at en slik midlertidig dispensasjon skal kunne gis, er at dette ikke vil være i strid med kundenes interesser. Under forutsetning av at selskapet ikke tilføres ytterligere kapital, og at fremtidig avkastning blir lik dagens risikofrie markedsrente, har Finanstilsynet beregnet at det ikke vil være nok midler i Silver til å dekke alle fremtidige utbetalinger fra selskapet. Fortsatt drift av selskapet uten kapitaltilførsel vil derfor øke risikoen for forfordeling av selskapets kunder. Finanstilsynets framskrivninger av Silvers garanterte utbetalinger i årene framover viser imidlertid at det er svært beskjedne beløp som skal utbetales i løpet av det kommende året. En midlertidig dispensasjon på ett år fra 1. januar 2016 vil derfor etter departementets vurdering ikke innebære en fare for en vesentlig forfordeling av selskapets kunder.

Departementet gir etter dette Silver en dispensasjon på ett år (fram til 1. januar 2017) fra kapitalkravene for forsikringsselskaper som fra 1. januar 2016 vil følge av finansforetaksloven kap. 14, forutsatt at Silver i denne perioden oppfyller nåværende krav til solvensmarginkapital og kapitaldekning, samt oppfyller de til enhver tid gjeldende krav til forsikringskapital. Departementet forutsetter at Finanstilsynet følger opp Silver særskilt i denne perioden. Hjemmel for vedtaket er finansforetaksloven § 1-6 tredje

ledd, som trer i kraft 1. januar 2016.

Med hilsen

Geir Åvitsland e.f.
ekspedisjonssjef

Åse Natvig
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Gjenpart: Finanstilsynet