

Solvens II utfordrende å omsette i praksis

Solvens II bygger på sunne prinsipper. Den praktiske omsettingen av det nye regelverket byr likevel på utfordringer for forsikringsnæringen

Innledning

Solvens II er betegnelsen på et nytt EU-direktiv på forsikringsområdet, som omfatter forsikringsselskaperens kapitalkrav og tilsyn. Solvens II erstatter en rekke eksisterende EU-direktiver og ulike nasjonale tilleggskrav, og innebærer en fundamental omlegging av tilsynet med forsikringsnæringen. Norske pensjonskontrakter har med langvarige forpliktelser og årlig tildeling av garantert avkastning og overskudd. Dette medfører allerede store utfordringer for forsikringsselskapene i det lavrenteregime som er i dag, uten fullgode investeringsmuligheter til å sikre tilstrekkelig og langsiktig avkastning. Det er derfor viktig at innføringen av Solvens II ikke ytterligere svekker mulighetene for å opprettholde et robust pensjonssystem, og at norske forsikringsselskaper i fremtiden kan tilby forsikringsprodukter som er tilpasset kundenes behov.

Hvorfor innføres Solvens II?

Gjeldende solvensregelverk (Solvens I) er basert på et EU-direktiv som ble innført tidlig på 1970-tallet. Direktivet var utformet på en slik måte at det i årenes løp har kunnet utvikle seg ulikheter i måten forsikringstilsyn har blitt utøvd på i Europa, med ulike regelverksregimer som konsekvens. En av de største svakhetene med det gjeldende regelverket er mangelen på risikofølsomhet. En rekke sentrale risikoer, herunder markeds-, kreditt- og operasjonell risiko, fanges ikke tilstrekkelig opp. Regelverket er heller ikke fremadskuende, det inneholder svært få kvalitative krav til risikohåndtering og selskapsstyring, og krever heller ikke at tilsynsmyndighetene skal foreta regelmessige vurderinger av slike kvalitative forhold. Mangelen på risikofølsomhet i regelverket gjør at selskapene ikke har incentiver til å forbedre sin risikostyring, og det legger heller ikke til rette for en optimal allokering av kapital.

Med Solvens II introduseres en mer risikobasert, markedskonsistent tilnærming til forsikringstilsyn.

Det overordnede målet med Solvens II er å skape et mer proporsjonalt solvensregelverk, der samtlige risikoer identifiseres på en slik måte at kravene til solvenskapital gjenspeiler den faktiske risikoen forsikringsselskapene er eksponert for.

De viktigste endringene

Verdsettelse

Et grunnleggende prinsipp i det nye regelverket er at faktiske markedspriser skal legges til grunn i verdsettelsen av forsikringsselskapenes eiendeler og forpliktelser, i den grad dette er mulig. Dersom markedspriser ikke er tilgjengelige, skal det legges til grunn en verdi tilsvarende det beløpet som et selskap vil måtte betale for å overføre forpliktelsene til et annet selskap. Dette er nærmere presisert som summen av et beste estimat og en risikomargin. Beste estimat skal beregnes som en forventet nåverdi av framtidige kontantstrømmer ved bruk av en relevant risikofri rente. Risikomarginen skal reflektere kostnaden ved å holde kapital inntil porteføljen er avviklet.

Beregning av solvenskapitalkrav

Rammedirektivet for Solvens II har satt opp to typer kapitalkrav: Solvenskapitalkravet "SCR" (Solvency Capital Requirement) og et absolutt minstekapitalkrav "MCR" (Minimum Capital Requirement). Hvis et selskap kommer under MCR, vil konsesjonen umiddelbart bli trukket tilbake. Hvis selskapet kommer under grensen for SCR, vil tilsynsmyndighetene kreve at selskapet iverksetter tiltak for å gjenopprette soliditeten.

SCR vil bli beregnet slik at det skal dekke alle typer av risiko et forsikringsselskap kan komme ut for, herunder forsikringsrisiko, markedsrisiko (bl.a. aksje-, rente- og eiendomsrisiko), motpartsrisiko og operasjonell risiko. I beregningene av de ulike formene for risiko er det tatt hensyn til at enkelte av risikoene påvirker hverandre, slik at den totale risikoen ikke nødvendigvis er like stor som summen av de enkelte risikoene. Det samlede kapitalkravet skal tilpasses slik at det kun er 0,5 prosent sannsynlighet for at et selskap ett år frem i tid opplever tap som er større en det beregnede kapitalkravet.

Det vil også åpnes for å beregne hele eller deler av kapitalkravet ved bruk av interne modeller i det enkelte selskap, men dette forutsetter godkjenning fra tilsynsmyndighetene.

Ansvarlig kapital

Under Solvens II-regelverket blir det også enkelte endringer i kravene til ansvarlig kapital, ved at denne rangeres i tre kategorier. Kategori 1 er kapital av beste kvalitet og ligner dagens kjernekapital. Kategori 2 og 3 er kapital av dårligere kvalitet, det vil si kapital som ikke er like tilgjengelig eller som har begrenset anvendelse (øremerkede midler)

Strukturen i Solvens II-regelverket

Den endelige versjonen av Solvens II-direktivet (også betegnet som "nivå 1-bestemmelser") ble formelt vedtatt 25. november 2009, og innebærer en sammenslåing av 14 gjeldende direktiver på forsikringsområdet. Solvens II-direktivet er et rammedirektiv, og det kreves derfor en rekke gjennomføringsbestemmelser ("nivå 2-bestemmelser") som skal utdype mange av de om lag 300 overordnede artiklene i direktivet. EU-kommisjonen har siden 2009 jobbet med å utarbeide utkast til slike bestemmelser.

De europeiske tilsynsmyndighetene EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) har ansvaret for å utarbeide utfyllende retningslinjer til gjennomføringsbestemmelsene ("nivå 3-bestemmelser"). Noen av retningslinjene vil være bindende tekniske standarder som må følges av forsikringsselskapene og tilsynsmyndighetene, mens andre ikke vil måtte gjennomføres fullt ut.

Det nye soliditetsregelverket bygger på en 3-pilarsstruktur, tilsvarende Basel II-regelverket som gjelder for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak:

- Pilar 1: Alle kvantitative soliditetskrav, herunder krav til solvenskapital, forsikringstekniske avsetninger og minstekrav til kapital
- Pilar 2: Kvalitative soliditetskrav og regler for tilsynsmessig kontroll og overvåking. Gir mulighet for mer individuelle kapitalkrav tilpasset den risikoen som det enkelte forsikringsselskap har. Omfatter også bestemmelser vedrørende internkontroll og regler for egenvurdering av risiko og solvens/soliditet
- Pilar 3: Regler om markedsdisiplin, herunder opplysningsplikt overfor tilsynsmyndigheter og offentligheten

Hvem omfattes?

Solvens II-direktivet omfatter i utgangspunktet alle forsikringsselskaper i EU/EØS-området, men det er gjort unntak for selskaper som oppfyller samtlige av følgende kriterier:

- årlig brutto premievolum som ikke overstiger 5 millioner euro
- de samlede tekniske avsetningene overstiger ikke 25 millioner euro (enten for det enkelte selskap eller for gruppen dersom selskapet er del av en gruppe)
- virksomheten omfatter ikke ansvars- eller kredittforsikringer
- virksomheten omfatter ikke reassuransevirkosomhet

Nasjonale myndigheter kan likevel bestemme at regler tilsvarende Solvens II skal gjelde for de selskaper som oppfyller kravene for unntak.

I utgangspunktet blir ikke pensjonskasser omfattet av det nye solvensregelverket, men det pågår et arbeid i EU med å utforme et lignende regelverk også for disse.

Utfordringer ved det nye regelverket

Økte krav til kapital

Resultater fra de kvantitative beregningsstudiene som har vært gjennomført for å teste effektene av Solvens II-regelverket samt det norske Finanstilsynets stresstester, har vist at kapitalkravene under Solvens II vil bli skjerpet sammenlignet med dagens solvensregime. I følge Finanstilsynet varierer situasjonen mellom selskapene, men flere selskaper har behov for å bygge opp tilstrekkelige buffere før Solvens II trer i kraft. Finanstilsynet anser at det særlig innen livsforsikring er et generelt behov for å styrke soliditeten.

Økte krav til rapportering

Innføringen av Solvens II vil medføre store utfordringer for forsikringselskapene, ikke bare i form av økte krav til kapital, men også når det gjelder interne prosesser og krav til styring og kontroll. Det vil bli stilt omfattende krav til organisering og dokumentasjon, samt overvåking og rapportering.

Solvens II-reglene stiller også krav om at alle forsikringselskaper regelmessig og minst årlig skal foreta en grundig egenrevisning av risiko og soliditet; "ORSA" (Own Risk and Solvency Assessment). Hovedformålet med egenrevisningen er å identifisere og vurdere samtlige risikoer selskapet er eller kan bli eksponert mot, og vurdere kapitalbehovet som vil oppstå på bakgrunn av dette. Selskapets strategi og beslutninger skal forankres i resultatet av denne prosessen.

Behov for å sikre et robust pensjonssystem

Et grunnleggende prinsipp i Solvens II-regelverket er at både aktiva- og passivasiden i balansen skal vurderes til markedsverdi. Dette innebærer at nåverdien av de forsikringstekniske avsetningene skal beregnes med den til enhver tid gjeldende risikofrie rente, og ikke grunnlagsrenten som i dag. Verdien av forsikringstekniske avsetninger vil således variere i takt med endringer i markedsrenten, og ulik rentefølsomhet (durasjon) mellom postene på begge sider av balansen vil utløse kapitalkrav for renterisiko.

For livsforsikringselskaper med langsiktige pensjonsforpliktelser vil en rasjonell tilpasning til kapitalkravet i Solvens II være å investere i rentebærende papirer med like lang løpetid som pensjonsforpliktelsene, slik at verdien av forpliktelsene endres i takt med verdien av de rentebærende papirene.

Imidlertid vil slike langsiktige investeringer være lite hensiktsmessige under det gjeldende norske regelverket for livsforsikring, der kravet om årlig oppfyllelse av avkastningsgarantien gjør at selskapene må investere i aktiva med lav rentefølsomhet for å unngå store svingninger i årlig avkastning. Det er derfor

nødvendig å tilpasse gjeldende produkt- og virksomhetsregler til Solvens II, slik at en får et hensiktsmessig pensjonssystem for alle parter.

FNO arbeider for å finne alternative løsninger i form av endringer i regelverket knyttet til selskapenes rentegarantier. Noe av det som vurderes er å åpne for mer fleksibel bygging og bruk av bufferkapital, samt mulige endringer i produktreglene. Eksempelvis ved å åpne for produkter der den årlige rentegarantien erstattes med en sluttverdigaranti som gjelder over hele forsikringsperioden.

Behov for langsiktige investeringsmuligheter

For at selskapene skal ha mulighet til å tilpasse sine investeringer til de langsiktige pensjonsforpliktelsene, er det også nødvendig at selskapene får tilgang til å plassere i rentefølsomme aktiva med tilstrekkelig lang durasjon. Aktivaene må være nominert i norske kroner for å unngå påslag i kapitalkravet som følge av valutarisiko. Norge har et lite marked for rentepapirer utstedt av offentlig sektor, og norske forsikringsselskaper har dermed begrensede muligheter til å lukke durasjonsavviket gjennom å investere i aktiva med lav risiko og høy rentefølsomhet. FNO har bedt norske myndigheter om å vurdere tiltak for å rette opp denne ubalansen. Et alternativ til å utvikle et marked for lange obligasjoner kan være å etablere et marked for lange swaprenter, men da under forutsetning av at dagens regler endres slik at en renteswap kan føres til amortisert kost i stedet for til virkelig verdi i kunderegnskapet.

Behov for rentekurve tilpasset norske forhold

Beste estimat av forsikringsforpliktelsene skal utgjøre forventningsverdien av diskonterte fremtidige kontantstrømmer, der diskonteringen skal gjennomføres ved å benytte en relevant risikofri rentekurve.

Metodikken for beregning av rentekurven vil bli felles for alle valutaer, men parametrene skal fastsettes pr. valuta basert på at obligasjonsmarkedene har ulik bredde og dybde. Det er viktig at parametrene for Norge så langt som mulig tar hensyn til begrensningene i det norske markedet for lang rentebinding, og FNO har arbeidet aktivt for dette i en årrekke. Også det norske Finansdepartementet har påpekt viktigheten av dette.

Behov for nasjonalt handlingsrom under Solvens II

Muligheten for nasjonale tilpasninger i regelverket for kontrakter som er inngått under gjeldende livsforsikrings- og solvensregelverk, er foreløpig uvisst. Selv om Solvens II i utgangspunktet skal være fullharmonisert, mener FNO det viktig at myndighetene utreder om det likevel eksisterer et visst handlingsrom og i tilfelle i hvilken grad dette bør utnyttes for å avhjelpe selskapenes utfordringer.

Manglende kredittvurdering av norske finansinstitusjoner

Effekten det nye regelverket vil kunne få for tilgangen på finansiering i det norske kapitalmarkedet, er en videre utfordring. Kapitalkravet for forsikringsselskapenes investeringer i obligasjoner, strukturerte kredittprodukter og kredittderivater vil bl.a. være avhengig av hvordan utsteders kredittverdighet oppfattes av kredittvurderingsbyråene (rating). I motsetning til hva som er vanlig ellers i Europa er de fleste norske sparebanker uten slik rating. Manglende rating gjør at obligasjoner utstedt av disse sparebankene vil føre til økt solvenskapitalkrav for forsikringsselskapene, og dermed bli mindre attraktive som investeringsobjekter. Dette vil igjen kunne gi norske sparebanker problemer med å skaffe finansiering.

Også obligasjoner utstedt av norske kommuner og fylkeskommuner uten rating behandles i Solvens II som andre ikke-ratede investeringer, og medfører således et tilsvarende høyt kapitalkrav. FNO mener en mulig løsning vil være at obligasjoner utstedt av uratede finansinstitusjoner (herunder norske sparebanker) tilordnes en nasjonal rating.

Skadeforsikring

Innen skadeforsikring er det fortsatt en del arbeid som må gjøres før regelverket kan ansees fornuftig sett fra næringens ståsted. Dette gjelder spesielt medregning av naturskadefondet i det enkelte selskap, og i hvor stor grad fondet kan medregnes som ansvarlig kapital av beste eller nest beste kvalitet (kategori 1 eller kategori 2 kapital). Garantiavsetningen er en annen særnorsk ordning som vil tilfredsstillende kravene til kategori 2 kapital, men det er ønske om at det blir mer fleksibilitet rundt dette slik at dette fondet kan inngå som kategori 1 på linje med den svenske "säkerhetsreserven".

Dagens norske regleverk for beregning av sikkerhetsavsetning vil bortfalle, og vil delvis bli erstattet av et risikotillegg. Da er det et ønske om at en eventuell oppløsning av dagens sikkerhetsavsetning vil kunne tilordnes et eget sikkerhetsfond med som kan tilfredsstillende kravene til kategori 1. Generelt er det bekymring knyttet til hvor omfattende og kompliserte de tekniske beregningene kan komme til å bli, spesielt for mindre og mellomstore forsikringsselskap. Det arbeides også med å kunne benytte selskapsspesifikke parametre i de tekniske beregningene, blant annet ved beregning av katastroferisikoen (naturkatastrofer og menneskeskapte) og den kapitalen som er nødvendig.

Fremdrift

Internasjonalt

Solvens II-direktivet ble formelt vedtatt 25.11.2009, og EU-kommisjonen har siden 2009 arbeidet med forslag til gjennomføringsbestemmelser på nivå 2. Det legges opp til at et endelig vedtak av gjennomføringsbestemmelsene kan finne sted i 1. halvår 2012, men tidspunktet er usikkert da det vil avhenge av tidspunktet for vedtak av det såkalte Omnibus II-direktivet. Omnibus II-direktiv ble foreslått av EU-kommisjonen i forbindelse med omleggingen av tilsynsstrukturen i EU ved forrige årsskifte, og har til hensikt å sikre like regler for samtlige tilsynsorganer innen finansområdet. Omnibus II-direktivet innebærer endringer i eksisterende direktiver, herunder også Solvens II-direktivet, og må således være vedtatt før det er mulig å vedta bestemmelser på nivå 2 og 3 i forbindelse med Solvens II. Omnibus II-direktivet var til avstemning i EU-parlamentets ECON-komité (Economic and Monetary Affairs Committee) 21. mars 2012, og det er nå klart for trepartsforhandlinger mellom EU-kommisjonen, Rådet og Parlamentet. Direktivet antas å bli endelig vedtatt i andre kvartal 2012.

Parallelt med arbeidet med gjennomføringsbestemmelsene, har EIOPA utarbeidet forslag til supplerende retningslinjer og tekniske standarder på nivå 3. Det forventes at de fleste av disse vil bli sendt på offentlig høring etter vedtak av gjennomføringsbestemmelsene, dvs. tidligst i 2. kvartal 2012.

I forbindelse med Omnibus II diskuteres tidspunktet for gjennomføring av Solvens II og mulige overgangsordninger. Dette blir først endelig avklart når Omnibus II-direktivet er vedtatt, men det forventes at Solvens II-regelverket uansett skal gjennomføres i nasjonalt regelverk innen 1. januar 2013. Det legges opp til en generell overgangsordning som medfører at kapitalkravene og enkelte andre krav etter Solvens II først gjøres gjeldende fra 1. januar 2014. Hvilke krav som vil bli gjort gjeldende for selskapene i 2013 er uklart, men det norske Finanstilsynet har signalisert at det vil bli lagt opp til statusrapporteringer fra selskapene for å sikre at selskapene vil være i stand til å etterleve det nye regelverket. I tillegg diskuteres ulike overgangsregler utover 2014, herunder en opptrappingsperiode for kapitalkravet for aksjerisiko, og tilsvarende for overgangen til ny rentekurve for neddiskontering av forsikringsforpliktelsene.

I Norge

Et forslag til implementering av Solvens II i norsk lov fra det norske Finanstilsynet har nylig vært på høring. Finanstilsynet har som mål å utarbeide utkast til forskrift med utfyllende regler for gjennomføringen av Solvens II i Norge innen utløpet av første kvartal 2012, og antar at denne kan fastsettes innen utgangen av annet halvår 2012. Finanstilsynet tar også sikte på å utarbeide veiledninger i andre halvår 2012.