



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

VÅR REFERANSE  
15/7942

DERES REFERANSE  
09/5026

DATO  
15.09.2016

## Kapitalkrav for pensjonskasser - forskriftsforslag

### 1. Bakgrunn

Det vises til Finansdepartementets brev av 18. februar og 9. juni 2016, samt Finanstilsynets brev av 27. januar 2016. I samsvar med departementets brev oversender Finanstilsynet vedlagte høringsnotat med utkast til forskriftsregler om nytt kapitalkrav for pensjonskasser.

Etter Finanstilsynets vurdering vil det foreslåtte risikobaserte kravet i større grad enn gjeldende solvensmarginkrav reflektere pensjonskassenes faktiske finansielle stilling og risiko. Kravet vil derfor øke sikkerheten for at pensjonskassene kan dekke fremtidige pensjonsutbetalinger.

I samsvar med Finanstilsynets tilråding og departementets oppdrag, er kravet utformet som en forenklet versjon av Solvens II-kravet, med utgangspunkt i Finanstilsynets stresstest I. Dette bidrar til at pensjonskassene underlegges kapitalkrav som i betydelig grad tilsvarende kravet som gjelder for livsforsikringsforetakene, slik at medlemmer i pensjonskassene får samme sikkerhet for fremtidige utbetalinger som personer med pensjonsordning i livsforsikringsforetakene.

### 2. Tilpasninger i forhold til Solvens II og Finanstilsynets stresstest I

Solvens II-regelverket inneholder risikobaserte kapitalkrav basert på prinsippet om vurdering av eiendeler og forpliktelser til virkelig verdi, herunder diskontering av forsikringsforpliktelser med risikofri markedsrente. Kapitalkravet skal i prinsippet dekke alle risikoer et forsikringsforetak kan være eksponert for. I forslaget til kapitalkrav for pensjonskassene foretas en del tilpasninger for å forenkle det omfattende Solvens II-regelverket til et krav som er mer hensiktsmessig for pensjonskassenes virksomhet. Forslagene til tilpasninger er basert på en avveining mellom hensynet til enkelhet på den ene siden, og hensynet til en dekkende risikomåling og likebehandling med livsforsikringsforetakene på den andre siden.

Utformingen av det nye kapitalkravet er basert på forenklingene som har vært lagt til grunn i Finanstilsynets stresstest I. Dette gjelder bl.a. verddivurderingen av forsikringstekniske avsetninger, hvor det i stedet for en full beregning foretas en stegvis beregning. Det tas utgangspunkt i forsikringsmessige avsetninger etter gjeldende regelverk, som deretter korrigeres partielt for de viktigste faktorene som inngår i verddivurderingen under Solvens II. I kapitalkravet er det foretatt forenklinger i beregningsmetodene spesielt for risikoene som er av mindre betydning. Enkelte delrisikoer i Solvens II-regelverket er også helt utelatt fra det nye kravet for pensjonskassene.

I høringsnotatet er det redegjort for Solvens II-regelverket og stresstest I, og hvordan det nye kapitalkravet for pensjonskassene avviker fra disse. Finanstilsynet har på enkelte områder foreslått tilpasninger sammenlignet med stresstest I, for å bidra til at det nye kravet for pensjonskassene i større grad gjenspeiler kravet som gjelder for livsforsikringsforetakene under Solvens II. De viktigste tilpasningene innebærer lettelse i forhold til stresstest I, som vil bidra til at det nye kapitalkravet for pensjonskasser ikke blir strengere enn det som gjelder for livsforsikringsforetakene.

Den viktigste tilpasningen er at det foreslås en overgangsordning for forsikringstekniske avsetninger som tilsvarende overgangsordningen som gjelder for livsforsikringsforetakene under Solvens II. I tillegg foreslås en sjablongmessig nedjustering av kravet med 15 prosent for å reflektere den tapsabsorberende evnen til utsatt skatt, som livsforsikringsforetakene kan medregne under Solvens II. Videre foreslås det at pensjonskassene ikke lenger skal rapportere en justering for tidsverdien av rentegarantien, dels som en forenkling og dels for å oppveie at livsforsikringsforetakene i større grad kan ta hensyn til fremtidige risikoreduserende ledelseshandlinger i beregningen av avsetninger og kapitalkrav. Det foreslås også at pensjonskassene skal benytte en rentekurve med volatilitetsjustering i beregningen av forsikringstekniske avsetninger, tilsvarende den som livsforsikringsforetakene kan benytte under Solvens II. Denne rentekurven vil normalt være noe høyere enn rentekurven uten volatilitetsjustering som har vært benyttet i stresstest I.

Finanstilsynet har vurdert om kravet bør differensieres ut fra pensjonskassenes størrelse eller virksomhet. Etter Finanstilsynets vurdering vil dette i hovedsak ikke være hensiktsmessig, da de forenklingene som er foreslått gir et tilstrekkelig rettviseende bilde av pensjonskassenes finansielle stilling og bidrar til å sikre likebehandling mellom pensjonskassene. På enkelte områder foreslås det likevel å skille mellom pensjonskassene ut fra deres størrelse. Det foreslås at pensjonskasser med forvaltningskapital over 10 mrd. kroner må benytte en mer avansert metode i beregningen av renterisiko, som krever rapportering av fremtidig utbetalingsprofil for avsetningene. Det foreslås også å videreføre praksisen fra rapporteringen av stresstestene, som innebærer at det kun er de største pensjonskassene som må rapportere hvert kvartal, og at de mindre pensjonskassene får lengre rapporteringsfrist.

### **3. Konsekvensberegninger**

Finanstilsynet har utført beregninger som viser effekten av det foreslåtte nye kravet. Beregningene er basert på pensjonskassenes rapportering av stresstest I per 30. juni 2016.

For pensjonskassene samlet er differansen mellom den ansvarlige kapitalen og det nye kapitalkravet 27 mrd. kroner med overgangsregelen som vil gjelde når kravet trer i kraft. Til sammenligning er tilsvarende overskytende kapital i Finanstilsynets stresstest I, basert på en bufferkapitalutnyttelse på 100 prosent, minus 8,6 mrd. kroner. Forskjellen i overskytende kapital utgjør dermed 35,6 mrd. kroner. Det er i hovedsak tre årsaker til dette avviket. Overgangsregelen for forsikringstekniske avsetninger vil utgjøre 22,8 mrd. kroner ved den foreslåtte ikrafttredelsen. Den sjablongmessige nedjusteringen av kravet på 15 prosent for å ta høyde for den tapsabsorberende evnen til utsatt skatt utgjør 8,4 mrd. kroner, og bortfallet av beregningen av tidsverdien av rentegarantien utgjør 4,4 mrd. kroner.

I de ovennevnte beregningene er det ikke tatt hensyn til enkelte mindre tilpasninger. Det vil også være usikkerhet knyttet til hvilke tilpasninger pensjonskassene vil gjøre når et nytt bindende

kapitalkrav innføres, f.eks. i form av endringer i risikoprofil som påvirker kravet.

Med det nye kapitalkravet vil 12 av 87 pensjonskasser ha behov for å hente inn kapital (eller foreta risikoreduserende tiltak) før den foreslåtte ikrafttreddelsen. Det samlede kapitalbehovet for de 12 pensjonskassene er estimert til 241 mill. kroner. I tillegg må pensjonskassene i praksis tilpasse seg med en tilstrekkelig buffer til kravet, slik at de er rustet til å motstå markedssvingninger. Dersom det nye kravet skulle innføres uten overgangsregelen, ville 33 av 87 pensjonskasser ha et estimert samlet kapitalbehov på 6,1 mrd. kroner. Overgangsregelen vil etter Finanstilsynets vurdering gi pensjonskassene tilstrekkelig tid til å tilpasse seg det nye kravet, tilsvarende situasjonen for de fleste livsforsikringsforetakene underlagt Solvens II. Samtidig innebærer det nye kravet at 12 pensjonskasser må innhente kapital eller foreta andre tiltak før ikrafttreddelsen. Selv om overgangsregelen kan bidra til å utsette nødvendige tilpasninger, vil den derfor likevel representere skjerpede krav fra første dag for de mest utsatte pensjonskassene.

Solvens II-regelverket gir mer volatile kapitalkrav enn gjeldende solvensmarginkrav, spesielt i en situasjon der rentenivået er nær eller under beregningsrenten i kontraktene. Etter hvert som overgangsregelen fases ut, kan effekten av dette bli noe mer synlig, avhengig av rentenivået. Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet vurdere om det er behov for spesielle tilpasninger for å få noe mer stabilitet i kravene for pensjonskasser. I forbindelse med Omnibus II-direktivet vurderte EU-kommisjonen tiltak for å redusere volatiliteten i Solvens II-regelverket, og det ble vedtatt enkelte stabiliserende elementer, herunder volatilitetsjustering av rentekurven og overgangsregel for forsikringstekniske avsetninger. Finanstilsynet kan ikke se at det er hensiktsmessig med særskilte tilpasninger for pensjonskasser.

Pensjonskassene vil i likhet med livsforsikringsforetakene ha mulighet til selv å foreta tilpasninger som reflekteres i beregningene og som kan virke stabiliserende på resultatene. For eksempel vil de for premiebetalende ordninger kunne beslutte å øke rentegarantipremien ved rentenedgang, noe som bidrar til å dempe effekten av rentendringer på verdien av forpliktelsene og den beregnede solvensposisjonen.

#### **4. Ikrafttreddelse**

Det nye kapitalkravet vil være basert på prinsipper som pensjonskassene er kjent med fra stresstestrapporteringen, noe som isolert sett tilsier at kravet kan innføres relativt raskt. På den annen side kan enkelte pensjonskasser ha behov for tid til å tilpasse seg nye og skjerpede kapitalkrav, og det vil være en fordel at alle reglene for det nye kravet er kjent i god tid før regelverket trer i kraft. Finanstilsynet foreslår derfor at det nye kapitalkravet innføres fra 1. januar 2018.

#### **5. Regelverksstruktur**

Finanstilsynet har utarbeidet forslag til to sett med forskrifter som samlet vil regulere det nye kapitalkravet for pensjonskasser. Forskrift som omfatter hovedkravene og de viktigste prinsippene for beregningen av det nye kapitalkravet, foreslås tatt inn i pensjonsforetaksforskriften kapittel 4, basert på en forutsetning av at pensjonsforetaksforskriften blir vedtatt i samsvar med forslaget som ble sendt på høring. Forslaget inneholder videre en hjemmel for Finanstilsynet til å fastsette utfyllende forskrift. Den utfyllende forskriften er av mer teknisk karakter og beskriver detaljene i beregningene.

## 6. Endringer i øvrig regelverk

Finanstilsynet har vurdert om det er behov for å endre øvrig regelverk som følge av det nye kapitalkravet for pensjonskasser. Dette gjelder endringer som ble gjennomført for livsforsikringsforetakene i forbindelse med ikrafttredelsen av Solvens II.

Finanstilsynet har vurdert om gjeldende regler om maksimal beregningsrente til bruk i pristariffer bør videreføres dersom det innføres et nytt kapitalkrav for pensjonskassene. Etter Finanstilsynets vurdering vil det foreslåtte risikobaserte kapitalkravet basert på Solvens II-regelverket gi pensjonskassene tilstrekkelig insentiv til å legge betryggende renteforutsetninger til grunn ved premieberegningen. Forsikringsvirksomhetslovens krav om tilstrekkelige og betryggende premier samt kravet til forsvarlig kapitalforvaltning, legger også klare begrensninger med hensyn til hvor høy fremtidig avkastning foretaket kan legge til grunn ved premieberegningen. Det er derfor ikke lenger samme behov for at Finanstilsynet fastsetter høyeste tillatte beregningsrente. Finanstilsynet foreslår at reglene om maksimal beregningsrente til bruk i pristariffer oppheves.

Tjenestepensjonsdirektivet stiller krav om at det skal fastsettes regler om maksimal diskonteringsrente ved beregning av de forsikringstekniske avsetningene, og at renten skal fastsettes med forsiktighet under hensyn til avkastningsmulighetene (markedsrenten). Dette kravet anses tilstrekkelig ivaretatt av et nytt og skjerpet kapitalkrav basert på Solvens II-regelverket, som forutsetter at størrelsen på forpliktelsene beregnes på basis av risikofri markedsrente. Finanstilsynet foreslår derfor at det gjeldende regelverket om forsikringsmessige avsetninger ikke lenger skal henviser til en maksimal beregningsrente fastsatt av Finanstilsynet, men kun vise til beregningsrenten benyttet i premieberegningen på det tidspunktet forpliktelsene oppsto.

Finanstilsynet har også vurdert om de kvantitative plasseringsbegrensningene i kapitalforvaltningsforskriften bør oppheves. Solvens II-direktivet åpner ikke for nasjonale plasseringsbegrensningsregler i kapitalforvaltningen, men fastsetter et generelt aktsomhetsprinsipp. Finansforetaksloven inneholder krav til forsvarlig kapitalforvaltning som også gjelder pensjonskasser, hvor det fastsettes at foretaket skal vektlegge forsvarlig likviditet, sikkerhet, risikospredning og inntjening, og tilpasse kapitalforvaltningen til endringer i foretakets risikoeksponering og endringer i risiko knyttet til de ulike virksomhetsområdene. Etter Finanstilsynets vurdering må de formål som de kvantitative begrensingsreglene skal ivareta, anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom det nye kapitalkravet, det generelle kravet til forsvarlig kapitalforvaltning og kravene som stilles til pensjonskassenes system for risikostyring og internkontroll i kapitalforvaltningsforskriften kapittel 2 og i risikostyringsforskriften. Finanstilsynet foreslår derfor at kapitalforvaltningsforskriften kapittel 3 oppheves.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen  
finanstilsynsdirektør

Emil Steffensen  
direktør for bank- og forsikringstilsyn

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*